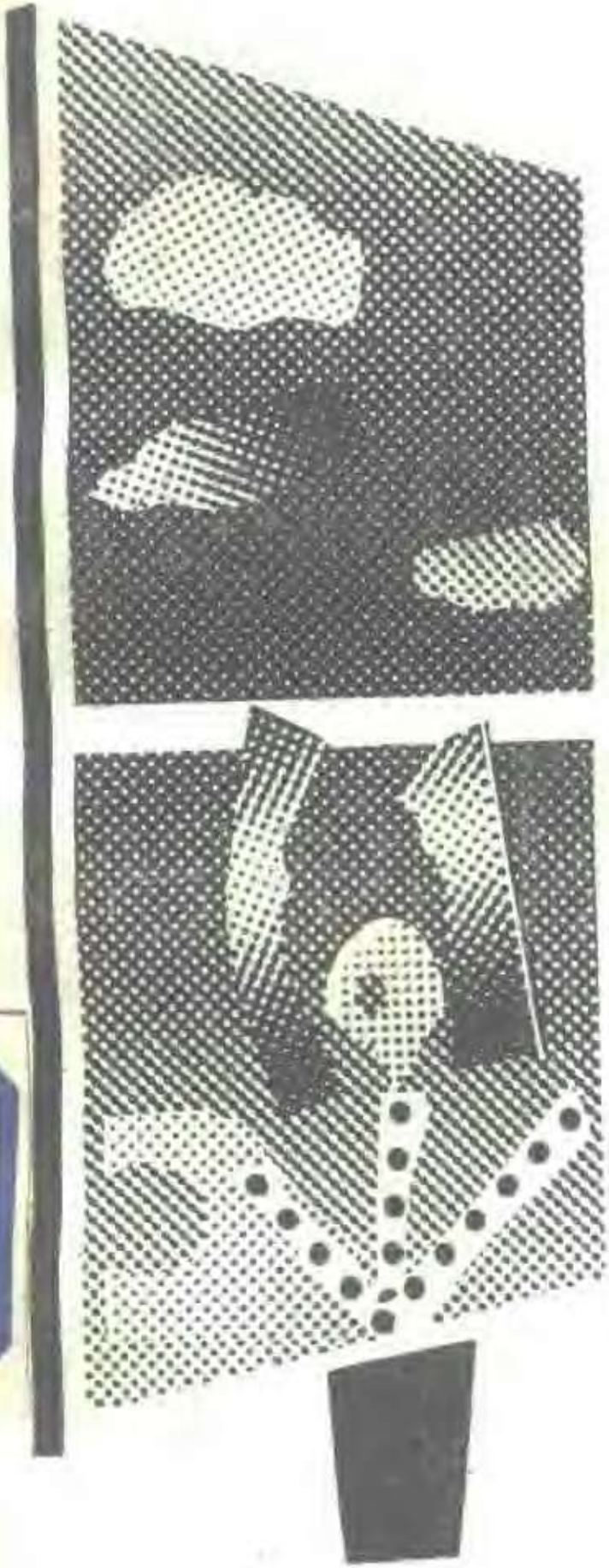


以权力制约权力

VISIT…

以权力制约权力

——西方分权论和分权制评述

朱光磊 著

四川人民出版社

一九八七年·成都

责任编辑：唐正宇
特约审稿：贾新民
封面设计：戴士和
封 面 画：丁 品
插 图：戴士和
装 帧：盛寄萍

走向未来丛书

以权力制约权力

朱光磊 著

四川人民出版社出版（成都盐道街三号）
四川省新华书店发行
自贡新华印刷厂印刷

开本787×960mm 1/32 印张7.5插页 5 字数 115 千
1987年 5 月第一版 1987年 5 月第一次印刷
ISBN7—220—00015—4/C·7
统一书号：17118·173 印数：1—107,000

定价：1.40元

编者献辞

《走向未来》丛书和读者见面了。

她凝聚着我们的心血和期望。

我们期待她能够：展现当代自然科学和社会科学日新月异的面貌；反映人类认识和追求真理的曲折道路；记录这一代人对祖国命运和人类未来的思考。

我们的时代是不寻常的。二十世纪科学技术革命正在迅速而又深刻地改变着人类的社会生活和生存方式。人们迫切地感到，必须严肃认真地对待一个富有挑战性的、千变万化的未来。正是在这种历史关头，中华民族开始了自己悠久历史中又一次真正的复兴。

在艰苦而又富有生命力的改革道路上，我们坚定了马克思主义的信仰，理解了科学的价值，并逐步深化了对我们时代和民族的认识。今天，我们听

Z595/24

从祖国的召唤，热情地投身于实现社会主义现代化的伟大潮流。

马克思有一句名言："思想的闪电一旦真正射入这块没有触动过的人民园地，德国人就会解放成为人。"*今天，照亮我们民族的思想闪电，就是马克思主义、科学精神和我们民族优秀传统的结合，以及由此开始的创新！

《走向未来》丛书力图从世界观高度把握当代科学的最新成就和特点，通过精选、咀嚼、消化了的各门学科的知识，使读者特别是青年读者能从整个人类文明曲折的发展和更迭中，理解中华民族的伟大贡献和历史地位，科学地认识世界发展的趋势，激发对祖国、对民族的热爱和责任感。

她特别注重于科学的思想方法和新兴的边缘学科的介绍和应用；把当前我国自然科学、社会科学，以及文学艺术方面创造性的成果，严肃地介绍给社会，推动自然科学与社会科学的结合。

《丛书》是个新的园地，她将自始至终贯彻严肃认真的学风和生动活泼的文风。

《走向未来》丛书，从她一开始就受到老一辈共产党人关怀，受到学术界前辈的热情支持。

---

* 《马克思恩格斯选集》，人民出版社，1976年版，第1卷第15页

约四百年前，弗兰西斯·培根在《伟大的复兴》一书序言中，曾经这样谈到书中描述的对象，他“希望人们不要把它看作一种意见，而要看作是一项事业，并相信我们在这里所做的不是为某一宗派或理论奠定基础，而是为人类的福祉和尊严……。”我们怀着真挚的感情，把这段话献给《丛书》的读者，希望广大读者关心她、批评她、帮助她。

让她成为我们共同的事业。

《走向未来》丛书编委会

一九八三年六月于北京

目　录

引言：它，并非历史的陈迹……1

第一章　希腊城邦的“个性”与分权思想的萌芽……9

1-1 个性发达的希腊城邦…… 11

1-2 第一个环节：亚里士多德的分权思想…… 19

1-3 “波里比阿描述罗马平衡的光辉篇章”…… 24

第二章　洛克的“经验”——两权分立…… 31

2-1 洛克和他生活的时代…… 33

2-2 “要分权”…… 41

2-3 洛克分权论的基本内容…… 44

2-4 三权分立？还是两权分立…… 49

第三章　孟德斯鸠男爵的“精神”——三权分立……55

3-1 “英格兰政制”的法国崇拜者…… 57

3-2 “不分三权，就是专制”…… 61

3-3 卢梭和孟德斯鸠 历史的肯定与否定……71

第四章 美利坚的“神圣之火”

——双重分权…… 83

4-1 双重分权——一个新兴国家的“民主试验”… 85

4-2 双重分权——集权论与分权论的综合…… 99

4-3 双重分权——多种因素长期交互作用的产物

…… 106

4-4 双重分权——分权论的顶点和终结…… …… 120

第五章 分权论和分权制在现时代…… …… 125

5-1 当代分权论的涵义与分权制政体的构成要素… 127

5-2 “现代国家最完善的例子”——美国的分权

模式…… 135

5-3 “一座颠倒过来的金字塔”——英国的分权

模式……144

5-4 美英模式的嫁接——法国的分权模式…… 149

5-5 独树一帜的瑞士联邦……152

第六章　分权论的特殊本质……155

6-1 为资本间接服务……157

6-2 政治意识的蓝图和物化……164

6-3 社会分工的极端化发展……171

6-4 契约论和性恶论的交汇……176

6-5 资产阶级民主的具体内容……184

第七章　分权论的历史命运……189

7-1 率先发生的转变：从反抗封建专制的武器到捍卫资产阶级专政的工具……191

7-2 一条规律：由重视立法转向重视行政……201

7-3 资产阶级政党：分权制背后的“一体化向心力量”……215

7-4 小结：实践与理论的显著差距……222

后　记……224

引　　言：

它，并非历史的陈迹

感觉到了的东西，我们不能立刻理解它，只有理解了的东西，才能更深刻地感觉它。

——毛泽东

分权论，是关于国家的立法机关、行政机关和司法机关之间，国家的整体和部分之间的权力分立和制衡的学说。分权制，是以分权思想作为国家机构组织原则的政府体制。大家所熟悉的“三权分立”概念，就是对分权论和分权制的概括和浓缩。

分权论的极盛时代是十七、十八世纪资产阶级革命时期，但它的思想渊源是十分久远的。分权学说和哲学、法学、历史学等社会意识形式交织在一起，是近现代思想史上一个很有代表性的方面，蕴含着许多值得深入探讨的哲理。

◎分权的政府体制是在资产阶级革命的暴风雨中产生，随着资本主义生产关系和社会关系的不断发展而逐步完善的。近两个多世纪以来，分权制始终

是西方国家建立和健全政治制度的基本模式。

分权论是怎样产生的？分权学说经历了几个发展阶段？当代分权制有哪几种主要模式？应当怎样看待分权论和分权制的性质和地位？分权原则对于社会主义政治制度和我国的政治体制改革，有没有一定的参考、借鉴作用？这些都是既有重要学术意义、又有重要实际意义的问题，并为许多同志所关注。本书试图对这些问题做哲学和政治学的交叉研究，阐明作者对这些问题的看法，并力求对分权论和分权制的历史地位作一点客观的、全面的评价，初步探讨一下分权论发展的内在逻辑，同时，对某些传统观点提出自己的意见。在研究的过程中，作者要求自己注意历史唯物主义的认识论意义，注意经济发展状况、种族和人口条件、自然地理环境、民族和社会心理、社会意识形态，以及思想家和政治家的个人活动等多种因素在社会政治生活中的交互作用，同时尽可能注意引用材料的客观性和丰富性。

分权论和分权制都不是新题目。早在一百年之前，严复和康有为等人就向中国人宣传过“三权鼎立”。即使是在我国人为中断政治学研究的三十年间，也有不少教科书和大大小小的词典，“以极其精炼的语言”批判过“三权分立”。那么，在二十

世纪八十年代的中国，为什么还要专门研究，并且向正在走向未来的青年朋友们介绍分权问题呢？

分权原则，并非历史的陈迹。分权论和分权制的鼎盛时期是已经过去了。但是，它们在当代资本主义政治生活中的活力并没有消失。至今，在西方国家和由民族资产阶级领导取得民族民主革命胜利的第三世界国家中，大多数采用分权的各种模式来组织国家机构。即使在社会主义国家的政体之中，也或多或少地包含着一些分权和制衡的因素。这说明，分权原则之中无疑有某些合理的成份。因此，对分权问题的专门研究，不仅可以填补我们在政治哲学和政治制度史研究上的一项空白，而且有现实意义。相反，那些不是建筑于具体研究的基础之上的“极其精炼”的批判用语，除了会导致某些僵死的、抽象的印象和观念以外，并不能多少帮助人们正确地认识任何一种社会现象。这是其一。

其二，“国家是文明社会的概括”。① 要了解世界一隅的西方社会，就不能不了解它的政治生活和政治制度，而分权正是西方政治生活和资本主义政治制度的核心纽结之一。特别需要指出，“分权”观念的影响已经远远超出了政治生活领域。“分权”观念来自于社会分工和协作的影响，又由

① 《马克思恩格斯选集》第4卷第172页。

于国家这个权威形象而产生了巨大的辐射力，从而深深地渗透到了社会生活的各个领域。不了解“信用”、“竞争”、“冒险”的观念，就难以了解西方世界，同样，如果不了解“分权”、“契约”这些来自于政治生活，又广之以整个社会的观念，也难以全面、深入地认识资本主义社会。现在，不论是东方，还是西方，在智慧与创造；科学与民主愈益受到生活的奖赏和社会的鼓励的条件下，“权力分散”、“权力下放”、“多元决策”将在经济生活和政治生活等各个领域明显成为一个趋势。就本义的“分权”和社会意义上的“分权”相比较而言，我们更关心后者。

我们之所以重视对分权问题的研究，还在于我们今天比历史上的任何时候，都更加具备研究和认识分权论、分权制，特别是它们的性质和历史地位的条件。人类社会的发展，是一个自然历史过程。人是历史的主体，也是政治生活的主体。由于人为因素的作用，社会生活和政治生活的发展有很多不同于自然界的特殊规律，从而也就造成了人们在社会政治领域的认识活动有一些不同于一般哲学认识论的特点，其中之一，就是社会认识的逆向性或滞后性。人们对于社会存在形式和国家存在形式的正确认识，往往是在它们由成熟走向衰落，甚至濒于瓦

解的时候完成的。对社会现象的剖面认识，只完成了认识的一半。只有对一定社会现象的剖面和其历史纵向发展的全面的、综合的认识，才是完整的社会认识。因为，只有在一定社会现象发展的后期，它自身中所包含的内在矛盾，以及它的全部内容和形式才会充分地展现在人们的面前。正如马克思所指出的那样，“对人类生活形式的思索，从而对它的科学分析，总是采取同实际发展相反的道路。这种思索是从事后开始的，就是说，是从发展过程的完成的结果开始的。”① 分权论经过两个多世纪的发展，它的理论框架中已经装满了它所能容纳的内容，并且蕃衍出了多种分权制的模式。这个“已经发育的身体比身体的细胞更容易研究些”。② 我们尊重先哲们的认识成果，但我们更相信时代赋予我们的有利条件。

金观涛和唐若昕二位同志在《西方社会结构的演变》一书中，曾提到时代“对历史哲学的呼唤”。同样，我们的时代，也在呼唤着政治哲学的到来。分门别类的、罗列实例的、“板块结构”式的研究方法，已经远远不够了。政治学，和史学、文学、艺术、伦理学一样，比以往任何时候都更加

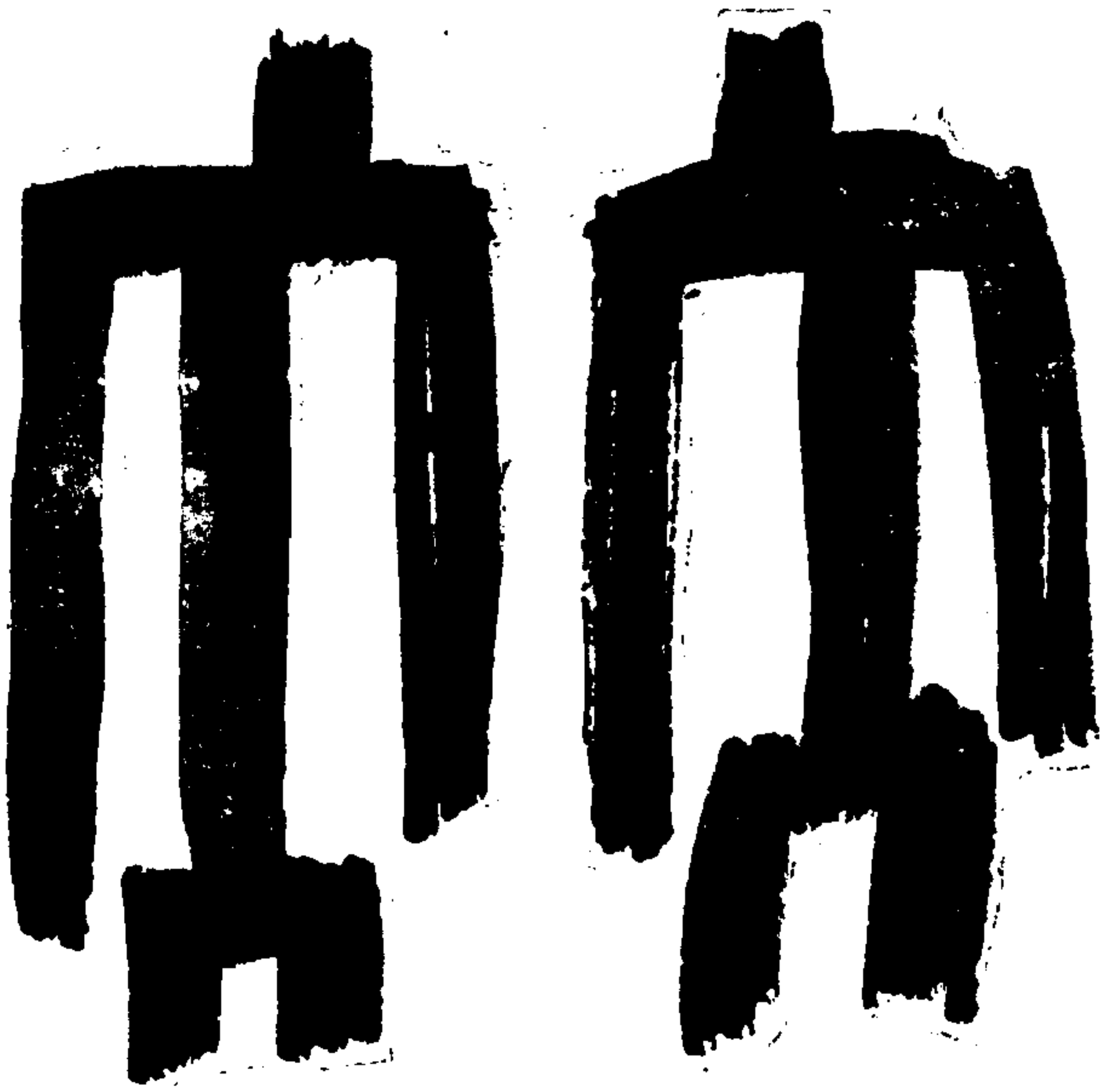
① 《马克思恩格斯全集》第23卷第92页。
② 同上书，第8页。

需要思考的力量来推动。

笔者摘录青年马克思的一段话，和读者共勉：

“不言而喻，现世的智慧即哲学比来世的智慧即宗教更有权关心这个世界的王国——国家。问题不在于应该不应该一般地谈论国家，而在于应该怎样谈论——善意地还是恶意地、哲学地还是非哲学地、有成见地还是无成见地、有意识地还是无意识地、彻底地还是不彻底地、完全合理地还是半合理地。”①

① 《马克思恩格斯全集》第1卷第124—125页。



第一章

希腊城邦的“个性”与分权思想的萌芽

人是政治动物。

——亚里士多德

作为一个训练场所，希腊—罗马世界的历史有它显著的特色。它的视野广阔而不狭隘。雅典可能使斯巴达无光，罗马可能使萨莫尼安失色，……

——汤因比

1-1 个性发达的希腊城邦

每当人们探寻一门学术思想的源头，只要沿着西方学术思想的历史线索上溯，大都会推到古希腊，推到百科全书式的思想大师——亚里士多德，哲学、历史学、社会学、物理学、解剖学，甚至植物学是如此，分权理论也是如此。

恩格斯曾经把雅典国家称之为古代“高度发展

的国家形态”。① 它是当之无愧的。在那些星罗棋布般的城邦国家中，已经令人难以置信地具有了相当发达的民主生活，存在着即使在现代人的眼光看来也相当完备的国家机构。分权制度就以萌芽的状态存在于这些小小的城邦国家之中。

任何政治思想都不是无源之水。古希腊的城邦制度是亚里士多德和古罗马杰出的历史学家波里比阿丰富的政治思想的客观原型。分权理论的思想萌芽，之所以出现在亚里士多德和波里比阿的学说之中，除了他们的天才条件之外，关键在于，在古希腊奴隶制社会这个特定的时间、空间里，适应当时社会生产力发展状况的要求，出现了一大批既具有共同文化、社会、心理、经济背景，又充满了个性特点的城邦社会政治制度。据说，亚里士多德的代表作——《政治学》一书，就是在他搜集了一百五十多个关于城邦国家政治制度的丰富材料的基础上，经过比较之后写成的。② 波里比阿也很熟悉古希腊的城邦制度。可以这样说，亚里士多德的政治哲学，就是城邦政治哲学；波里比阿的历史哲学，就是城邦历史哲学。没有城邦制度，也就没有这两

---

① 《马克思恩格斯选集》，第4卷，第115页。

② 参见《雅典政制》，吴恩裕译，商务印书馆1959年新一版第Ⅰ页。

位历史老人的分权思想。这正是我们首先要简略地评述一下古希腊城邦政治制度的意义之所在。

古希腊城邦，是一种和东方的君主政体完全不同的社会结构。在大约和古希腊社会的兴盛、发达时代相同的时间里，东方的中国、印度，地中海沿岸的埃及，都经历了一个逐步走向合并-统一的过程，先后跨入了帝国或王国的时代，而古代希腊民族，直到他们独立的历史终结，也从来没有合并过。它们始终保持着割据状态。东方式的专制主义大帝国，是很为古希腊的哲人、智者和官吏们所蔑视的。自然地理环境是造成一种社会经济、政治制度的重要内在因素之一。希腊，是一个河谷纵横、群山环抱、港湾交错的国家，它的许多城邦就散布在辽阔的海岸线上，甚至海岛上，“以致很少有城邦能在一段时间里使其它多数城邦附属于自己。”①

所谓希腊城邦是一种以一座城市为核心，包括四周不大的一片乡村和耕地的主权国家，英文为Greek City-state。希腊城邦，和我国春秋战国时代及其以前存在的一个个小国，有着本质的不同。对于几百个希腊城邦来说，根本不存在一个凌驾于它们之上的“周天王”。“城邦虽然不容忍它境界

① 顾准：《希腊城邦制度》中国社会科学出版社1982年版，第4页。

以内的主权的分割，对它的邻邦的独立却是容忍的。① 各个城邦都千方百计地维护自己的个性。

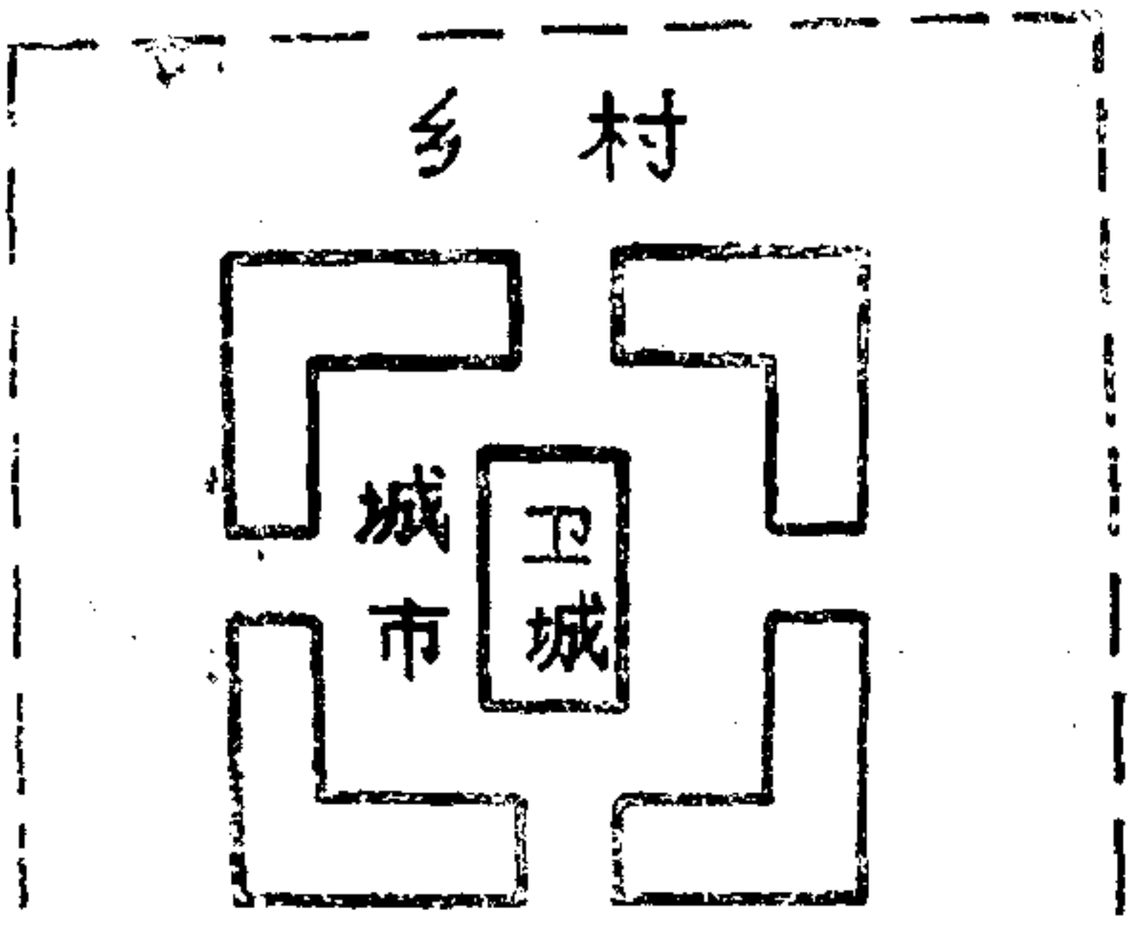


图 1.1.

希腊城邦的面积狭小，人口不多。即使是号称“领土相当广阔”的雅典城邦，其面积也不过相当于我国的一个县，有人口三十几万。② 大多数城邦的面积只相当于雅典的十几分之…。奴隶主贵族和自由平民这两个阶级组成了一个“公民共同体”，构成了希腊城邦的主体。③ 至于妇女和奴隶是没有任何政治权利的，他们不属于城邦的“公民”。因此，所谓每个公民都有权参加的“公民大会”，不过是少则几百人，至多几千人的集会。

麻雀虽小，五脏俱全。两千多年前，就是在这些“袖珍国家”中，产生了具有高度发达的结构和

① 阿德科克《希腊城邦的兴起》，转引自顾准著《[illegible]城邦制度》第6页。

②③ 参见（英）赫·米尔斯著《世界史纲》，吴文藻等译，人民出版社1982年版第310页。

功能的国家权力系统。

从希腊国家产生，到古希腊为罗马所灭，经历了漫长的时间。在不同的历史时期，希腊奴隶制国家有着不同的特点。我们选择伯利克里时代（公元前433年——429年）的城邦制度，作为剖析希腊城邦国家权力系统的对象。因为，第一，伯利克里时代是古希腊历史的鼎盛时期，① 是雅典城邦民主政治生活发展的顶峰。第二，希腊城邦制度是逐步完善的，选择这段历史后期的制度作为研究对象，更有代表性。

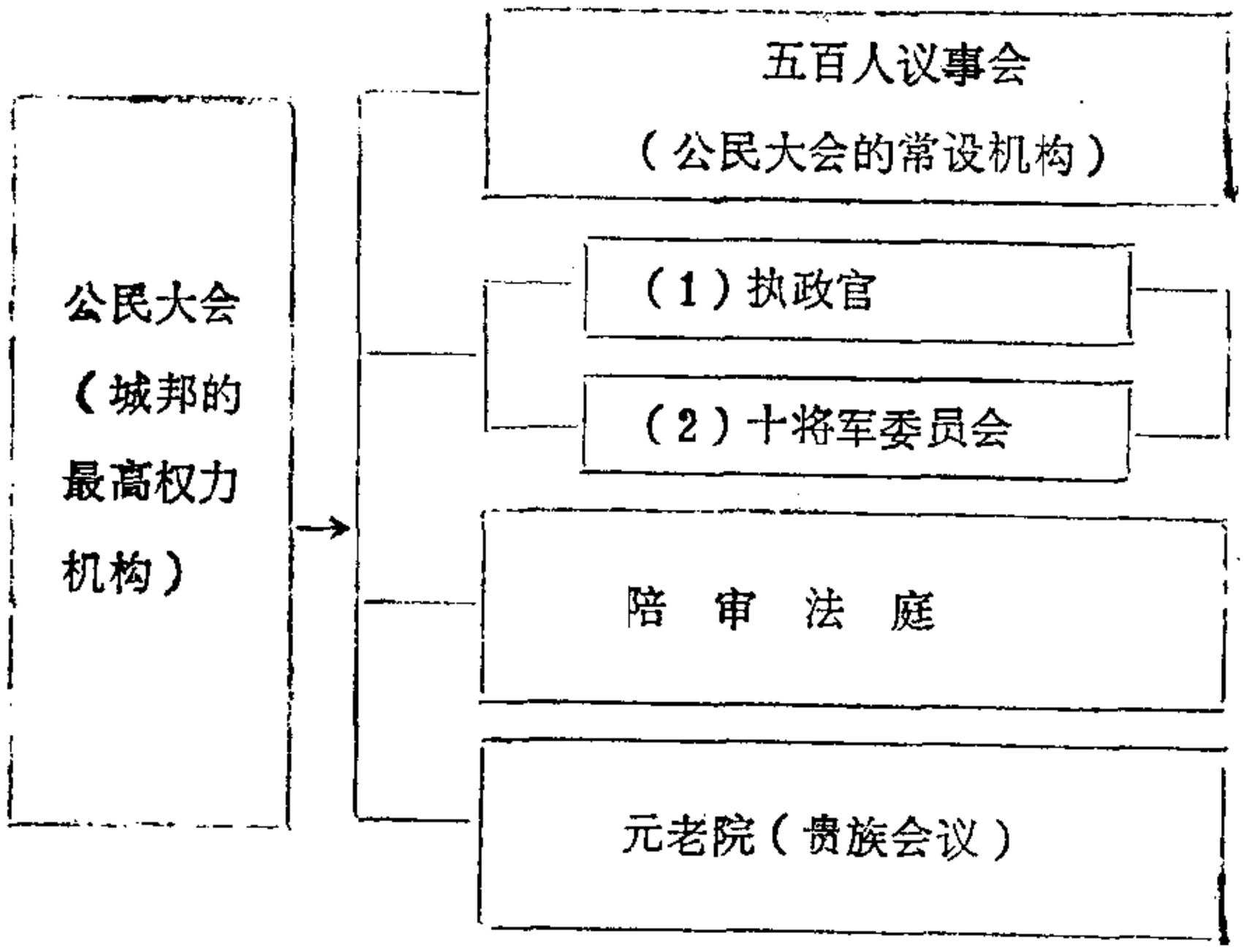


图1.2.古希腊城邦（伯利克里时代）的国家权力系统示意图

① 参见《马克思恩格斯全集》第1卷第113页。

在伯利克里时代的城邦国家系统中，公民大会是最高国家机关。它全权管理城邦的全部事务。公民大会与近现代的议会制度相比，最显著的特点，是它实行直接民主，而不是一个代议机构。在城邦中，所有二十岁以上的男性公民均可以出席公民大会。并享有平等的政治权利。公民大会每年分为十期，每期召开大会一至四次。除了这些固定的大会以外，还可以召集临时会议。伯利克里为了吸引群众到会，还按天数发给与会者为数不多的津贴。据说，在尚未实行“会议补贴”制度的时候，每次到会的人数常常不足五千人，尽管一个城邦（如雅典）一般有公民几万人。在面积狭小，人口不多的城邦国家中，实行直接民主制度是完全可能的。

雅典城邦的其它国家机构都隶属于公民大会。城邦的一切重大问题不得到公民大会的同意是不能实行的。

五百人议事会是公民大会的常设机构。议员从三十岁以上的公民中用抽签的办法选出。十个部落各选出五十名议员，分别组成议员团。五百人议事会同公民大会一样，全年分为十期，由十个议员团“轮流执政”，每天用抽签法决定一名主席。议事会的主要职权是：筹备公民大会；保管城邦的档案文

件，处理城邦公民大会闭会期间的城邦日常事务。

在伯利克里时代以前，执政官掌握着行政权，地位很高，权力很大。一个城邦有若干名执政官，他们是由公民大会在各村社选出的五百名候选人中用抽签的办法选出的，任期一年，不得连选连任。在伯利克里时代，执政官的地位下降了。他们的地位为军人所代替。执政官地位的下降，恐怕也与它的产生办法有关。在城邦里，除了财会人员和军事指挥官必须具有专门知识和才能以外，其它一切官吏都采用从符合基本资格的人之中抽签产生的办法。因此，一些缺少才能、知识和经验的人也入选了。不过，希腊人认为，所有公民都有权利、义务和能力担任公职。这样，人们对蠢才当官也就不以为然了。

希波战争之后，由于战事频繁，作为军事首领的将军们，特别是那些战功卓著的常胜将军的权力和威望明显上升。将军们开始把权力的触角伸向了内政和外交，并逐步在事实上取代了执政官的地位，成为了城邦的行政领导人。由于这些将军不象执政官那样任期只有一年，所以，他们的权力增殖是十分迅速的。号称“第一公民”的伯利克里就是一个接连任职达十五年之久的首席将军。

陪审法庭是城邦的另一个重要机构。三十岁以

上的公民都可以被选为法官。法庭由十个部落选出的六千名法官组成，任期一年，不得连任。法官大都是一些阅历丰富的老人。他们分组审理各种案件，用投票的办法，对公民提起的诉讼进行判决。

元老院，也称为贵族会议。元老院的成员从显贵氏族家族中六十岁以上的老人中选出。元老院的权力本来很大，但在伯利克里改革中，仅被保留了一些审理刑事案件和监督、宗教方面的职权。有些西方国家的学者认为，古希腊罗马的元老院是近现代参议院（上议院、贵族院）的“原型”。这种说法也是不无道理的。

从分权理论的角度看，伯利克里时代城邦政治制度和国家权力系统，有两个特点：一是，近现代国家所具备的立法、行政、司法、监督等国家职能，在这个时代的城邦国家中已经基本存在了，并开始向着不同的国家权力机关行使不同职权的方向，即分权的方向过渡。“在雅典没有总揽执行权力的最高官员”，公民大会及五百人议事会以民主的方式在总体上管理城邦的各种社会事务，“执政官和其它官员掌管各行政部门和司法事务”。① 二是，当时，国家权力机关之间的分工固然确实存在，但这种分工远远不如近现代国家精细。这种分

① 《马克思恩格斯选集》第4卷第114页。

工，仅仅是各个国家机关所行使的国家权力的侧重点不同而已。各个机关的权限往往是交叉的。比如，陪审法庭就不仅负责城邦的司法事务，而且还在立法活动中起着一定的作用。

古希腊，在很多方面，包括在社会政治生活领域，都是文明的和艺术的。有限的、但却是可靠的史料告诉我们，在高度发达、丰富多彩的古希腊奴隶主民主制的城邦国家，已经萌发了分权政府的最初形态。这一切，为亚里士多德和波里比阿展示他们卓越的理论才华提供了用武之地。

1-2 第一个环节：亚里士多德的分权思想

在大约公元前五世纪，希腊人开始把对自然现象的关注转向了人本身和人类社会。“人是万物的尺度”、“认识你自己”等脍炙人口的哲学箴言，就诞生于这个丰富多彩的时代。当然，在这个时候，希腊人还不能认识到社会和国家之间的差别与对立。他们对社会现象的最初的认识，就是从对他们所熟悉的政体的研究开始的。古希腊对政治和国家问题的研究，就这样逐步发达起来了。

早在亚里士多德之前，哲学大师柏拉图(platon

公元 前429年——347年）就第一次把分工的思想应用于解释国家的产生和国家的职能。按照柏拉图的意见，国家是在畜牧业、农业、手工业和商业发展的过程中形成的，超越于宗法部落组织的社会组织，是由社会分化和社会分工所决定的人们的特殊联合。① 柏拉图不仅把分工原理看作国家存在的基础，而且提出国家应当有治国、护国和生产三个阶级。柏拉图的这些思想显然与关于分权的理论相却甚远。但是，这个思想极有可能对当时的思想家、政治家，尤其是对亚里士多德这样才思敏捷的人物产生启发作用。事实上，亚里士多德的很多社会政治思想，就是在批判其老师柏拉图的观点中产生的。

亚里士多德（Aristotle 公元 前384年——322年），是古希腊城邦高度繁荣的民主政治生活和文化生活的卓越代表之一。他是柏拉图的学生，马其顿国王亚历山大的教师。在政治观点上，亚里士多德既反对贵族政治，也反对大奴隶政治，希望建立一个谋求“幸福”和“中庸”的，以中等奴隶主阶层为社会基础的政治制度。在学术上，他作为一位世所公认的百科全书式的思想家，几乎在当时知识文

---

① 参见（苏）卡连斯基等《资产阶级政治科学 的形成》，石建泽. 《国外社会科学》1986年第11期。

化的各个领域都进行了开创性的探索，“他最早分析了许多思维形式、社会形式和自然形式，也最早分析了价值形式。”① 他在政治学说史上的开创者地位，是无可争议的。

亚里士多德是柏拉图的批判者。他同自己的老师在政治理论研究的方法论上，有着明显的差异。柏拉图的兴趣在于“理想国”；而亚里士多德则更为关心“一般的国家在实际上所能达到的 最 好 政体是什么？”（着重号均为引者所加。）柏拉图运用抽象的、演绎的方法，构筑了一个 由《理 想 国》（中年时期所著）和《政治家》、《法律篇》（晚年时期所著）所组成的思辨的政治哲学体系；而亚里士多德则运用分析的、比较的、归纳的方法，对一百五十多个城邦国家的社会和政治制度，乃至风俗人情进行了实实在在的研究，为中等奴隶主统治者贡献了一个以《政治学》和《雅典政制》为代表的实践的政治哲学，其中甚至还有一些具体的施政方针。亚里士多德在政治哲学中所使用的是先泛泛地论述国家本质，再分别评述具体的政治制度、国家的结构和形式的研究方法和表述方法。这种方法和思路，经过中世纪传到近现代，经过欧洲传到美洲和东方，至今仍有力地影响着很多学者的思维方

① 《马克思恩格斯全集》第23卷第73—74页。

式。在我们的某些政治学教科书中，也可以或多或少地看到亚里士多德的国家学说思维公式的痕迹。亚里士多德关于分权的思想也是依循着他的这个思路表述的。

亚里士多德认为，国家是合乎自然的、高于家庭和部落的人们共同生活形式；政治制度是对各种成份的社会成员之间权力、地位和管理社会公共事务的责任的分配。随后，他便过渡到了对国家形式的论述。

“一切政体都有三个要素”，——议事机能、行政机能和审判机能。① 这是政治学说史上，为我们所知的对国家权力最早的一种明确划分。亚里士多德特别强调分权的意义。他认为，一个政体划分为三个要素，是组成这个政体的基础。“一个优良的立法家在创制时必须考虑到每一因素，怎样才能适合于其所构成的政体。倘使三个要素（部分）都有良好的组织，整个政体也将是一个健全的机构。”②

当然，亚翁的分权学说只是分权论的思想渊源，还不是分权论本身。分权，作为政治学说中的一

① 参见亚里士多德《政治学》吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第214—215页。

② 亚里士多德《政治学》，第214页

“论”，是在近代历史中产生的。古代的政治生活和近现代是很不相同的。虽然，在我们现代人看来，古代国家政治生活的重心是很清楚的，——东方绝对君主制度的重心是帝王，古希腊奴隶主民主制度的重心是公民大会。但是，古代国家机构的设置却是交叉的，甚至可以说是混杂的。亚里士多德提出的构成政体的“三个要素”，与我们所讲的“三权分立”的立法、行政和司法，就并非是一一对等的，虽然它们之间在名词上是一一对应的。例如，城邦的议事机构所讨论的问题涉及面很广，很多具体的执行、审判事宜也在议论机能的范围之内，显然，这种“议事机能”和现代的立法权是有显著区别的。① 又如，在古希腊，“行政机构”的地位比较低下，与主要起立法作用的公民大会和五百人议事会之间不具有任何意义上的相互制约关系，更不能象今天的行政机构和政府首脑这样发号施令，行使国家行政权。②

亚里士多德的《政治学》和他的另一部著作《雅典政制》，开了分权论的先河。从此，西方历代政治思想家们无不从这里汲取自己所需要的东西。至今，亚翁的《政治学》仍然是西方国家任何

① 亚里士多德《政治学》第214页。

② 参见亚里士多德《政治学》第214页。

一位攻读政治学博士学位的人的必读书。

于是，它成了分权学说逻辑进展的思想链条上的第一个环节！

1-3 “波里比阿描述罗马平衡的光辉篇章”①

历史又前进了几百年。古希腊城邦灭亡了。但是，城邦的生活，城邦的制度，城邦的思想，仍然影响着后世思想家们的思考和创造。波里比阿（Polybius约公元前205年——125年）就是其中之一。他把古希腊的传统政治思想同罗马国家制度中所体现出的丰富内容有机地结合起来，在新的角度上发展了亚里士多德的思想，使分权学说又向前迈出了重要的一步。

波里比阿，在血缘关系上是希腊人。因为政治生活的变故，他作为亚该亚一千名人质之一被送往意大利，长期被拘留在罗马。在罗马，他受到了很不错的待遇，并继续从事他所热爱的历史学编纂工作。但由于他对罗马的历史十分熟悉，并充满了感

① （美）比尔德《政治与经济基础》，载《现代西方史学文选》田汝康等选编，上海人民出版社1982年版，第234页。

情，所以，后人一般都称之为“罗马史学家”。波里比阿倾尽自己后半生的心血，完成了一部长达四十卷的《罗马史》。令人遗憾的是，这部内容丰富的史籍的大部分篇章遗失了。不过，值得政治哲学研究者们庆幸的是，波里比阿关于分权的论述恰恰存在于残留下来的那五卷之中。

波里比阿留下的五卷《罗马史》很有特色。第一，他采用夹叙夹议的写作手法，既是史籍，又是论著，为我们留下了许多精彩的见解。第二，他的特殊生活经历，使得他一方面并未能超出和脱离古希腊传统的政治观念，另一方面又使他“逐渐成为罗马国家制度和罗马统治的热烈拥护者”，①甚至提出了“罗马优于一切国家”②的命题。第三，学术界历来公认，波里比阿的记述十分可靠。《罗马史》的这三个优势，对于我们研究波里比阿的政治思想无疑是很有益处的。

波里比阿坚持了亚里士多德关于把国家权力划分为三个要素的思想，并在《罗马史》中比较详细地叙述了三个机关各自的权限，重点描述了它们之间的相互制约关系。

波里比阿把政府分为三个部分：人民（或人民

① 苏联科学院主编《世界通史》（中文版）生活·新知·读书三联书店，1960年版第2卷上册第469页。

② 同上书第470页。

大会）、元老院和执政官：①

执政官，是罗马国家日常政治事务和军事事务的管理者，大致相当于近现代的国家行政长官。执政官不仅在筹备战争、指挥军事行动方面的权力几乎

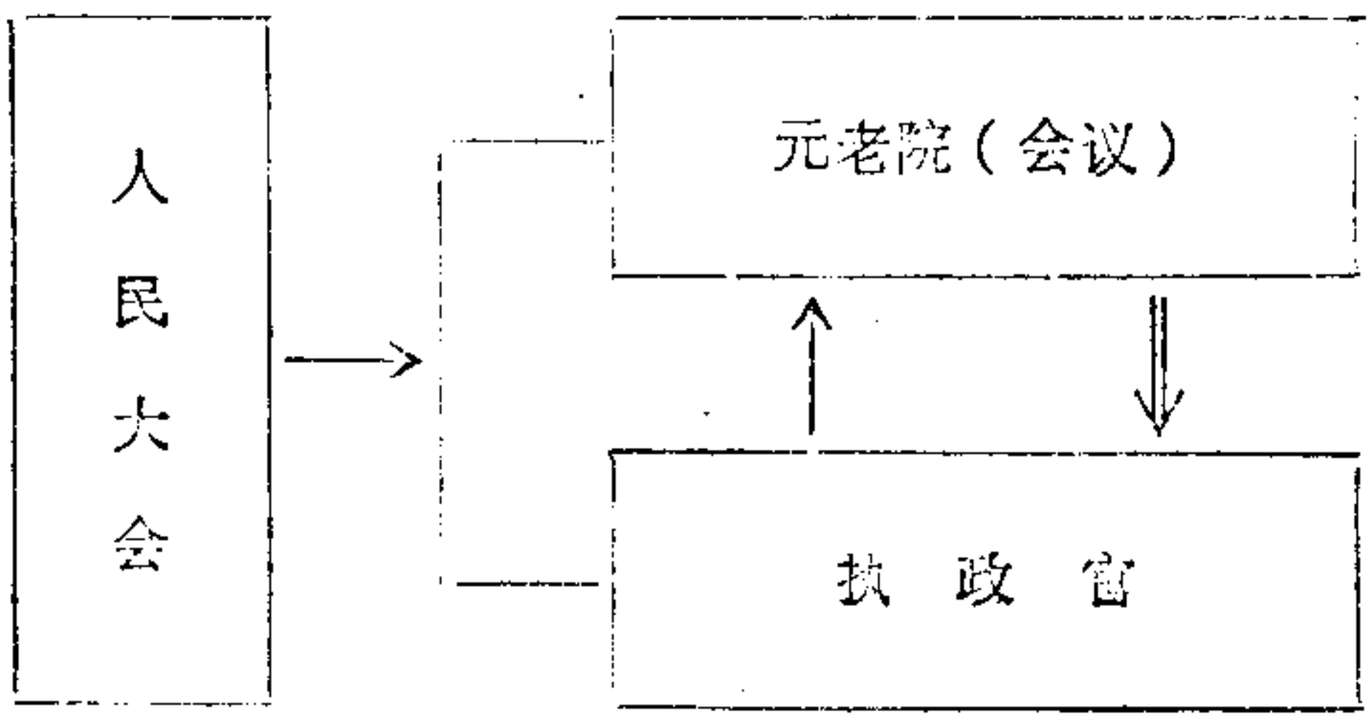


图1.3. 古罗马国家权力系统示意图

毫无限制，而且在他们的军团出征之前，也行使着遍及一切国家事务的权力，如逐条逐款地实施元老院制定的法令，召集议会会议，提出法案，接待外国使节等。但是，执政官的一切政务活动，都要受元老院的约束。

元老院，或称议会，是一个职权无所不包的国家机关。它掌握着下列种种权力：（1）任命权。元老院可以任命各省总督，决定执政官和法官的职权与任期。“一个司令官能否把他的意图和计划全部

① 参见波里比阿《罗马史》第6卷，见《世界史资料丛刊．罗马共和国时期（上）》，任炳湘选译，生活·新知·读书三联书店1957年版第48页。

实现，也取决于元老院，因为当他一年的任期届满之后，它有权把他撤换或让 他留任。”①（2）财政权。元老院控制着国库。除了付给执政官所执管的那部分钱财以外，国家的一切收入和支出都由它安排。（3）外交权。罗马共和国对外或战或和，均由元老院决定；派遣和接见外国使节，也由元老院办理。（4）司法权。在意大利，各种犯罪活动，如叛国、谋反、投毒、暗杀等，须经公开调查，并由元老院进行审判。总之，元老院大权独揽，实行贵族统治，使罗马的共和制度名存实亡了。

人民大会是罗马共和时代的主要国家权力机关之一。罗马的公民们参加大会，就会议所讨论的问题集体投票。但是，由于居民流动，战事频繁，能按时参加人民大会的人很少。人民大会所掌握的重要权力，是对官吏的升迁、赏罚之权。既然，元老院掌握着官吏的任命权和国家财政权，执政官在武备、战事和国家的日常事务中的权力漫无限制，那么，在这一政治制度 中，留给 人民的是 哪一部分呢？“只有人民才操有赏罚之权，而赏罚之权，正是使一切王国、一切国家，或者干脆地说，一切人类社会，所赖以维系的纲纪。”② 波里比阿的这番评

① 见《世界史资料丛刊、罗马共和国时期（上）》，第50—51页。

② 同上书，第49页。

论，显然是溢美之词。从法律上讲，人民和人民大会拥有立法权、最终刑事审判权和选举官吏，并决定其任期的权力。但在罗马共和国后期奴隶制繁荣的情况下，人民和人民大会的权力，在贵族把持的元老院面前，已经是打了不少折扣的了。离开城邦的直接民主制度，人民和人民大会的“权威”只能成为一种廉价的形式。

强调国家权力应当被划分为三个因素，并没有使波里比阿超出亚里士多德。波里比阿的特色，在于他第一次提出了三种国家权力机关之间相互制衡的思想。

三种国家权力机关之间应当充分地相互配合，是波里比阿的基本观点。他认为，罗马人的成功，首先是由于其国家制度是一种以和谐地结合各种不同的国家组织形式为基础的理想制度的实现。① 国家权力虽然由人民大会、元老院和执政官分别掌握，但它们不应是彼此孤立的。在罗马共和国，执政官在军事上所享有的“绝对的大权”，须建筑于人民和元老院支持的基础之上；元老院和人民大会之间，执政官和人民大会之间，在原则上也是相互尊重的。波里比阿指出，国家权力的三个方面之间

① 参见苏联科学院主编：《世界通史》第2卷上册第470页。

的相互配合，彼此结合，维持平衡，通过合作，将能保证一个均衡、正常、稳定的国家结构。“这种特殊形式的政体，具有不可抗拒的力量，任何它所决心追求的目标都可以实现”。①“我们不可能发现比这更好的政治制度了。”②

三种国家权力之间，在它们彼此的相互作用中，“永远保持原状”③是波里比阿最为希望的。波里比阿到底是一位历史学家。历史上的无数经验和教训告诉人们，当胜利、丰收、富裕、地位、幸运来临的时候，阿谀、奉承、游惰、傲慢、专横的现象往往抬头。国家和政治制度作为一个机体，也会患病，也需要“补救之方”。为此，波里比阿鲜明地指出，当权力系统的某一部分企图取得优越地位，并露出过分揽权的倾向时，就应当受到其它部门的抗拒和抵制，不能允许他们凌驾于其它部门之上，不能允许他们以轻侮的态度对待其它部门。“任何越权的行为都必然会被制止，而且每个部门自始就得担心受到其它部门的干涉……”④遗憾的是，《罗马史》第6卷至今“原文中断”了。想必，

---

①③ 波里比阿《罗马史》第6卷，见《世界史资料丛刊，罗马共和国时期（上）》，第53页。

② 同上第52页。

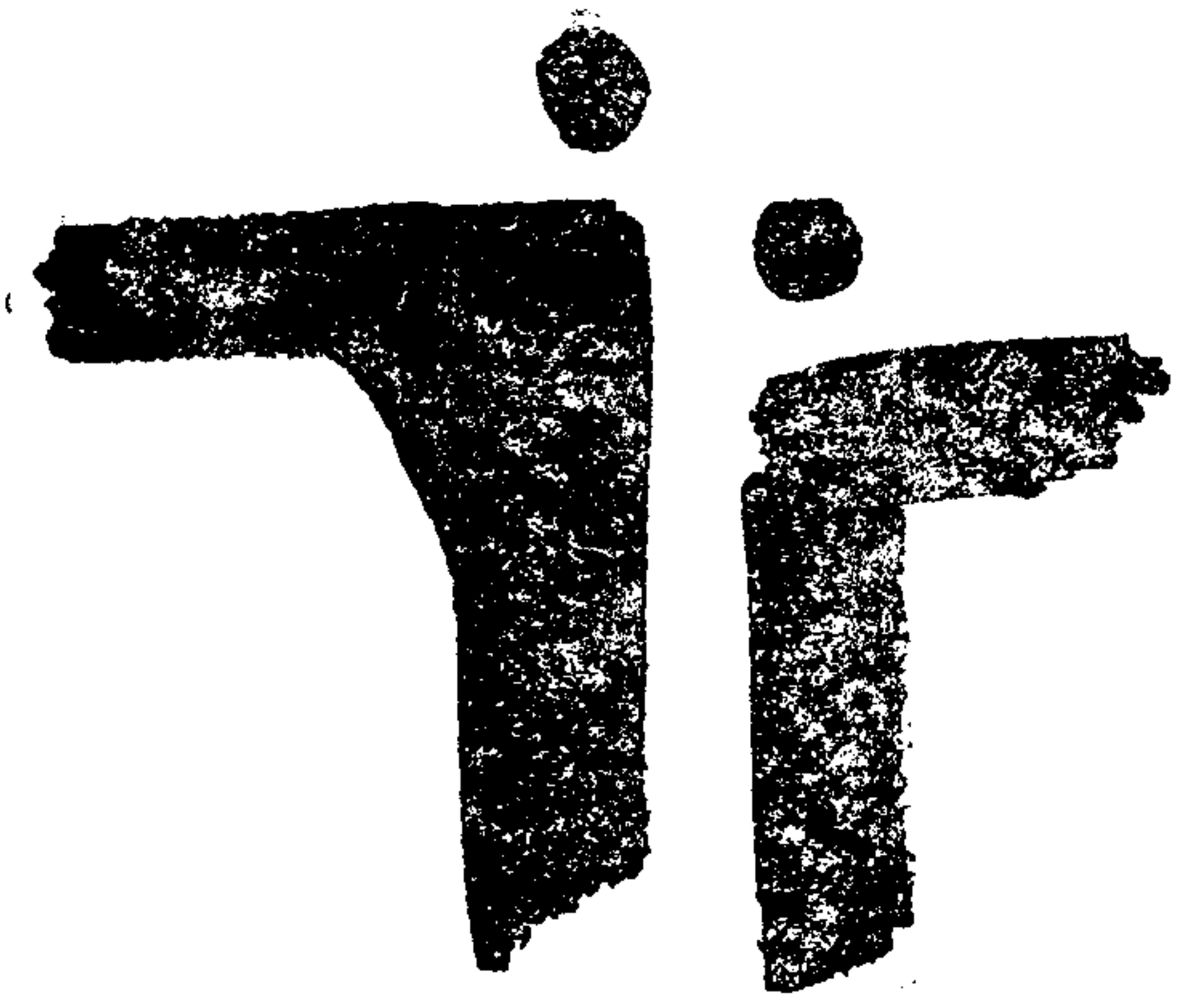
④ 波里比阿《罗马史》第6卷，见《世界史资料丛刊，罗马共和国时期（上）》，第53页。

这位历史老人一定为后人留下了更多谆谆的告诫。

亚里士多德和波里比阿在对古希腊罗马的国家制度作了全面研究的基础上，从分权和制衡两个方面，为近现代分权论的形成和发展奠定了基础，提供了后人所得以继承的宝贵思想材料。尤其是波里比阿的学说，是古希腊和古罗马的制度和文化的综合，他“以独特的方式把对罗马国家机构极为宝贵的观察跟显然用希腊政治哲学理论把它们理想化地结合起来了。”① 亚里士多德和波里比阿的分权思想是相辅相成，相得益彰的。

但是，亚里士多德和波里比阿如此宝贵的分权思想，却在西方中世纪的黑暗中沉睡了一千多年。

① 苏联科学院主编《世界通史》第2卷上册第470页。



第二章

洛克的“经验”

——两权分立

由于生活发展的需要，死的历史也会复活，已往的历史会再一次变为现在的东西。而罗马人和希腊人长眠在他们的坟墓里，直到文艺复兴才被那个新成熟的欧洲精神所唤醒。它们将依次受到新的生活光辉的照耀，重新发出自己的呼唤。

——克罗齐

2-1 洛克和他生活的时代

中世纪是一个黑暗的时代。封建专制是中世纪的政治特征，在这个时代，一切政治的、社会的、精神的现象和概念，都毫无例外地包含在绝对权力——上天的神灵或地上的君主——这个僵死的观念之中。

经院哲学是极为敬重亚里士多德的。中世纪哲学、政治学、法学的集大成者托马斯·阿奎那

（Thomas Aquinas，1225——1274年）就在各个领域里紧紧地跟随亚里士多德，甚至把他称作自己的教父。阿奎那曾被看作是他所处时代的一个大胆的革新者，其实，他的“大胆”和“独创”不过是表现于对具有教父般权威的亚里士多德的学说稍加篡改以适应基督教的教义而已。他和其它经院哲学家一样可以利用亚里士多德的思辨为上帝的“存在”进行论证，甚至可以接受他的国家起源学说，但却对他的著名的分权学说保持着缄默。这并不令人奇怪。马克思曾经指出，基督教徒们“并不评定国家形式的价值，因为它们不懂得它们之间的差别，它象宗教应该教导人们那样教导说：你们要服从权力，因为任何权力都是上帝赐予的，①”上帝赐予的权力当然是不能划分的了。在国家事务中，封建君主作为秉承了上帝的旨意，因而“具有超人的精神活力的人管理着精神上消极被动的人民的全部事务。”②显然，在这个时代任何意义上的分权都是不可设想的。

随着文艺复兴运动在意大利乃至整个欧洲的兴起，世界历史进入了新的阶段。洛克就生活在这个

① 《马克思恩格斯全集》第1卷第127页。

② 密尔著《代议制政府》汪瑄译，商务印书馆1982年版第88页。

中世纪的黑暗刚刚退去，资产阶级革命的曙光已经来临的时代。这是一个充满了血与火，充满了动荡与不安，但也充满了希望与创造的历史时期。这段历史有二个显著的特点，即教会的威信衰落，科学的威信逐步上升；各种形式的专制主义政权随之接二连三地垮台，为近代民主制度所替代。社会的大变动摧毁了经院哲学的思想体系。思想上的桎梏一旦摆脱，人们便会在哲学、艺术、政治上显示出惊人的才华。人们开始恢复了对古希腊文化的兴趣，恢复了对柏拉图、亚里士多德学说的独立研究。此时，亚里士多德和波里比阿的分权思想，在经过了十六、七个世纪漫长岁月的沉寂之后，又在文艺复兴运动，特别是在英国资产阶级革命的暴风雨中复苏了。古老的分权学说在进步的资产阶级政治学说中获得了新的生命力，并产生了新的内涵，在更大的范围内得到了传播。这一历史性工作的完成者，是英国人洛克。

约翰·洛克（Johe—Locke，1632—1704年）是英国经验论哲学家，古典自然法学派的主要代表。这是一个标新立异的人物，他既是时代的观察者和“发言人”，又是这场革命运动的实践者。洛克是代表资产阶级和新贵族利益的政党——辉格党的一位主要领袖人物的秘书，参与辉格党的政治活

动达十五年之久。后来，洛克还在1689年建立的英国新政府中，担任过贸易和殖民事务大臣，上诉法院院长。洛克历史地位的确立，并不是由于他的从政生涯，而主要在于哲学经验论和政治思想上的杰出贡献。他的唯物主义认识论的“白板说”和政治哲学方面的社会契约论、分权论，在西方思想史上交相辉映。

作为一位英国唯物主义经验论的思想家，洛克具有得天独厚地获得政治“经验”的条件，因为资本主义发展的“最初的过程总是发生在英国；英国是资产阶级世界的缔造者。”① 洛克的一生恰恰经历了英国资产阶级革命的整个时期。

从都铎王朝（1485—1603）到斯图亚特王朝，统治英国的都是成功的或不那么成功的专制君主。他们随心所欲地支配了仅具有一点咨询职能的议会。查理一世曾把议会搁置了一年。四十年代初，革命风暴象大西洋的汹涌波涛，冲击了整个英格兰。1649年1月，查理一世被推上王宫前面广场中央的断头台，当众斩首。5月19日，革命者宣告了共和国的成立。

革命从来不会一帆风顺。在革命中成为暴发户的大资产阶级和土地贵族，面临着封建残余和工农

① 《马克思恩格斯选集》，第1卷，第487页。

大众两个方面的反对力量。为了对付复辟和镇慑工农群众，克伦威尔一手出征爱尔兰，残杀百姓，霸占良田；另一手锁上议会大门，抄走了议长的权标。1653年12月，克伦威尔在一个盛大的仪式上接受了“护国主”的称号。这时，护国主一人当道，独揽立法、行政、军事诸方面大权，实行军事专制统治。这种独裁统治激化了社会矛盾。1660年，即克伦威尔病故后两年，护国政府失败，斯图亚特王朝再度袍笏登台了。

随着封建专制的加剧，以资产阶级为领导力量的人民大众重又开始了反王朝斗争。经过一场不流血的革命，英国终于在1688年实现了议会的胜利，“专制的国王”詹姆斯出走，“顺从的国王”威廉登基。这场“光荣革命”产生了资产阶级和地主阶级相妥协的产物——立宪君主制。

立宪君主制是洛克分权论的客观原型。立宪君主制是一整套资本主义性质的政治制度。在这一制度的早期发展中，突出地表现了英国是资产阶级世界缔造者的特点。

第一个受资产阶级宪法限制的“虚君”出现在英国。

“光荣革命”后，英国产生了一部限制王权和保障议会权力的宪法——《权利法案》。法案规

定，国王没有搁置、暂停和否定法律的权力，不得拥有常备军，非经议会同意不得征税。君主“临朝不理政”的历史由此开始。

第一个由资产阶级控制的议会在英国。

领主代表会议是英国议会的前身，由国王的最高顾问委员会、王家法院、地方骑士和平民的代表组成。到了十三世纪中叶，随着资本主义经济的发展，资产者要求获得相应的政治权力，向封建国家发出了“不出代议士、不纳赋税”的威胁。在早期议会中，有了第一批资产者的代表。他们和新贵、市民、骑士一起形成了平民院，即后来的上院。在十七、十八世纪几经周折，议会终于随着资产阶级上升为统治阶级而发展为两院制的立法机关。

第一个由下院多数党领袖人物组成的内阁出现在英国。

在斯图亚特王朝时期，国王就有任用少数贵族政客充当助手和顾问的习惯。他们受国王委托分管若干政府部门的工作。这些助手和顾问在一个密室（Cabinet可译为内阁）中讨论 公务。后来，这个小团体逐渐演变为从下院多数党领袖人物中挑选阁员构成执政内阁。内阁的权力开始膨胀。

“司法独立”原则的萌芽也出现在英国。

一直到“光荣革命”以前，法官都是国王的附

属。他们的职责似乎就是开释国王的同党。给国王的敌手判罪。他们随时随地都有被国王解职的可能。《权力法案》却规定，罪犯必须得到公正的陪审人员的审理；没有议会上下两院的要求，政府不能任意更换陪审法官。这是司法机关的权力和地位得到加强的标志。但和议会、内阁的“成长”相比较，司法机关还是相当幼嫩的，以至于没有引起洛克的足够注意。

总而言之，立宪君主制，是资产阶级的君主政治，是当时既定的社会经济基础的产物。资产阶级的正规统治形式，并不是立宪君主制。但是，在共和国尚未出世的情况下，对于英国的资产者来说，立宪君主制这一资产阶级的特殊统治形式，就是“正规的”。因为，在自身的力量还不足以强大到压倒一切封建势力的条件下，它是唯一能有效为英国新兴资产阶级利益服务的政治上层建筑。

洛克的全部政治哲学思想，特别是它的分权论，正是为立宪君主制作论证的。正如恩格斯所指出的那样，“洛克在宗教上就象在政治上一样，是1688年的阶级妥协的产儿。”①

但是，洛克在反对“君权神授论”这一实行分权原则的思想障碍的斗争中，却是比较彻底的。

① 《马克思恩格斯选集》第4卷第485页。

在十八世纪的英国，错综复杂的复辟与反复辟的斗争中，“君权神授”论者并不甘寂寞，竭力地为维护君主的绝对权威辩护。封建主义思想家罗伯特·费尔默（Robert Filmer，1589—1653年），是君权神授论的代表人物之一。这位爵士在他的《先祖论》中，坚持以家长制为理论特色的君权神授论。他认为，为王者完全不受一切人间的管制，包括其本人制定的法令，王权是从亚当手里继承来的，现在的君主就是，或者应该看成是被称为全人类生身父母的那两位原始共祖① 的隔代继承人。②

“君权神授论”的破产，首先在于国王政治权力的下降。在一些欧洲国家，国王、资产阶级、贵族是构成两大社会形态交替时期政治态势的三大基本因素，它们之中任何两者的结合，都会无情地导致第三者的削弱。在1688年的英国，资产阶级和贵族的联合使得所谓权力“神授”的王权势单力孤。王权涂炭，使得洛克的说理十分容易。他指出，国家是人们订立契约的产物，国家权力作为“公共裁判者”来自人们本身永恒不变的本性。国家权力不是无限的，如果统治者违反缔约目的，变成压迫和掠

① 罗素：《西方哲学史》，中译本，下卷，商务印书馆1981年版，第149页。

② 指亚当和夏娃，——原译注。

夺被统治者的暴君，人民有权另立统治者。洛克关于“不可转让的人的自然权利”的理论得到了广泛的传播，而“君权神授”论则销声匿迹了。分权思想复兴的最大的理论障碍就这样被克服了。

2-2 “要分权”

如果说亚里士多德、波里比阿的分权学说是洛克分权论的理论源头，那么，英国资产阶级革命中的进步政治派别、集团的政治要求，则是洛克分权论的直接理论来源，其中“平等派”的民主思想，对洛克分权理论的产生具有特别重要的意义。

在英国革命的高潮中，反对封建王党的阵营中有一个代表中、下层人民利益的派别。它和代表大贵族利益的长老派，代表大资产阶级的独立派别不同，在《人民公约》（1649年）等一系列小册子中，阐述了以实现普选权、建立共和国为内容的激进政治主张，甚至提出了“要分权”的政治口号。据此，这个派别被克伦威尔的军官们称为“平等派”，这个派别的领导人是约翰·李尔本（John Lilburne，约1614—1657年）。他后来遭到长老派、独立派的迫害，死于狱中，成为一个为争取正

义事业而牺牲的“伟大受难者”。

《人民公约》作为平等派的政治宣言，描绘了他们的理想国——人民共和国的政治制度。平等派以这个文件为核心，提出了一系列具体的政治主张：

第一，实行普选制。这是平等派的主要政治观点。他们认为，根据人民主权思想，人民行使权力无须经过另外某个人、某些人的同意或协助。《人民公约》指出，所有的英国人，不论是主人，或是儿子、仆人，都要象一个人一样去到英格兰或威尔士的每一个市镇或方便的地点集合，去选举本郡、本城市的代表人物，由他们到议会中代表自己。

第二，人民选举产生的议会至高无上。他们认为，国家的最高权力只有一个就是人民；人民享有最高主权。因此，必须废除王权和“长期议会”，按人口比例重新划分选区，选出掌握最高国家权力的由四百人组成的下议院，并且每两年改造一次。平等派强调，即使是人民选举出的下议院，也无权违背人民的最高利益。

第三，“权力分立”。平等派主张立法权和行政权应当分立，不能把二者混为一体；人民选出的下议院，“不受任何个人和团体的干涉”，显然，在这里，“个人”是指国王，“团体”是指上议

院；① 行政机关也要独立行使职权。李尔本等人倡导立法权和行政权分立的目的，既是为了反对行政官僚机构的专横独断，也是为了限制在议会中占多数的独立派垄断整个国家的企图。

李尔本等人的“分权”主张，还具有另一方面的含义，即实行中央和地方的分权。他们认为，要给予地方自主权，议会不应干涉地方当局对官员的任命，而应由当地人民自由选举；同时，中央政府也要废除一切“无用的、腐败的”机构，精简公职人员。

平等派还在法庭民主化，宗教信仰自由等方面，提出了一些富有民主精神的见解。

尽管，李尔本平等派的政治观点脱离了当时的历史条件，带有明显的幻想色彩，而且还公然宣称，国家权力可以平分，但私有财产不能平分。但是，他们的纲领仍然不失为一个对于促进资产阶级革命的发展、深入有着激励作用的宣言书。平等派作为中、下层人民利益的代表，以人民的名义所倡导的分权，实质上，是要同地主阶级、大贵族、大资产阶级争取民主和自由的权利。总而言之，他们所要求的是一个彻底铲除封建残余，没有君主和上

---

① 转引自王觉非著《十七世纪英国革命中平等派对选举的主张》，《历史研究》杂志1986年第3期。

议院，实行立法和行政、中央和地方分权的，资产阶级的民主和法律有充分保障的人民共和国。

尤其难能可贵的是，平等派的分权主张，为洛克进行分权论的理论创造、提供了前提条件，对资产阶级政治学说的发展产生了深远影响。在一定的意义上讲，洛克的政治哲学思想，包括他的分权理论，是对以平等派为代表的资产阶级进行政治派别的社会政治思想，以及立宪君主制这一革命成果的综合、改进、系统和深化。

2-3 洛克分权论的基本内容

1688年革命刚刚过去，洛克就在1689年和1690年这两年的时间里，完成了两篇使他在政治哲学的历史上享有盛名的著作——《政府论》的上篇和下篇。在《下篇》里，洛克提出了立法权、行政权和联盟权三权分立的思想。从此，分权理论超越了从亚里士多德、波里比阿时代起延续了一千多年的萌芽状态，形成了西方思想史上一个崭新，但却颇具生命力的命题——“三权分立”。时间、著作和命题告诉人们，在英国资产阶级革命刚刚告一段落的时候，洛克就以哲人的智慧，思想家的敏锐，开始

总结时代所惠赋给他的“经验”，为资产阶级的政治制度辩护，并设计更加理想的治国方案了。

洛克的分权学说，有以下三个方 面 的 主要内容。

（1）每个国家都有三种权力

洛克认为，每个国家都有三种权力：立法权、行政权和联盟权；每一种国家权力都要由一个相应的特殊机关来掌握。立法权，是指如何运用国家的力量以保障每个社会及其成员的权力，以及公布法律的权力。① 他认为，立法机关是没有必要常设的，因为在短时间内制定的法律，可以在相当长的时间内发挥效力。同时，长时间的集会对人民也是一种负担。行使立法权的人们，在完成制定法律的任务以后，要回到日常生活中去，和大多数人一起接受自己制定的法律的约束。这样，对他们是“一种新的和切身的束缚，使他们制定法律时注意为公众谋利益。”② 立法权由立法机关掌握，并且不准转让给任何他人。行政权就是执行法律的权 力。洛 克 认为，由于那些在短时间内制定的法律，需要有持久的效力和经常的注意与执行，因此，需要一个经常

① 参见洛克：《政府论》（下篇）叶启芳等译商务 印 书 馆，1964年版第89页。

② 见洛克：《政府论》（下篇）第90页。

存在的权力机关来负责执行被制定和继续有效的法律。行政权由以国王为代表的执行机关掌握。联盟权，（也可以译为外交权），是指处理公共的安全和利益，决定国家的战争与和平、联合与联盟以及其它同外国社会或个人所进行的一切事务的权力。洛克认为，国家作为一个整体，和它的每个成员之间总具有一定的关系一样，也同其它的国家处在自然状态之中，也需要彼此调节关系，因此，他把国家的联盟权看作国家的一种“自然的权力”。

（2）三权必须分立，立法权的地位最高

洛克在《政府论·下篇》中明确指出，立法权、行政权和联盟权这三种国家权力必须是分立的；尤其在立法机关和行政机关之间，必须严格划分职权界限。他认为，作为少数人在短时间内制定法律的权力往往是分立的，如果这两种权力被委托在一个人或一部分人的手中，他们就不但不会遵守自己制定的法律，而且会按照自己的一己私利去制定和颁布法律。

三权分立，并非三权的地位等同。立法权应具有至高无上的地位，是洛克分权论的基本含义之一。他认为，立法权，一个国家中的最高权力，是不可更换的和神圣不可侵犯的；任何人的任何命令，不论采取什么形式或以任何权力做后盾，如果

没有得到经过公众选举、受公众委托的立法机关批准，都不具有法律效力和强制性。洛克对于立法权地位的这个规定，体现了这位新兴资产阶级思想家的气魄。但是，洛克也给他所崇尚的立法权以明确限制："最高权力，未经本人同意，不能取去任何人的财产的任何部分。"① 看来，他的立法权对于原本掌握着支配社会权力的封建君主是至高无上的，而对于原本就掌握着社会财富的资产阶级则不是。对私有财产的重视和维护，是资产阶级思想家的共同特点，洛克也不会例外。

与立法权的地位相对应，行政权和联盟权则属于次要的和服从的地位，正如《政府论》所阐明的那样：联盟权和行政权同是辅助和隶属于立法权的。

（3）三权是相互制约，彼此协同的

三权是相互分立的，但也应当是相互制约、协同行动的。洛克首先肯定了立法权对于行政权、联盟权的制约作用。他指出，立法机关在把自己制定的法律交给执行法律的机关以后，仍然享有在自己认为必要的时候收回法律的权力，享有对"不良行政"和不能正确行使联盟权的机关进行处罚的权力。

① 见洛克：《政府论》（下篇）第86页。

另一方面，行政权对立法权也有制约作用。比如，召集和解散议会的权力，决定议会会期和地点的权力，都属于行政机关。根据洛克的意见，立法机关不应常设，但是，国家却无疑会遇到许多急待解决和处理的国事，因此，就需要“一个经常存在和负责照管公共福利的人，”① 即国王来审慎地决定议会的召开与否。迄今，在英国、日本等内阁制国家仍然保留着这一程序。

总的来看，洛克对“分权”的论述十分丰富、全面，而对“制衡”的论述则显得单薄。

洛克的分权论利用突出议会的地位和作用的方法，充分肯定了人民，即新兴资产阶级的至高无上的历史地位，而贬损封建社会势力的最高代表——国王的地位和作用。马克思指出：“国王成为议会的奴仆”，“王室权力从属于议会就是意味着王权从属于某一阶级的统治。”② 洛克鲜明地指出，立法权是一种“受委任的权力”，人民把它授予他们认为最有利于他们的安全的人。一旦人民发现立法行为与他们的委派相抵触，仍享有罢免或更换立法机关的最高权力。立法机关的意义不在于开多少次会，有多少人参加，而在于必须有辩论的自由，在

① 见洛克：《政府论》（下篇）第95页。

② 《马克思恩格斯全集》第7卷第250页。

于以为社会谋福利为己任。这一声明，在资产阶级尚有可能失去议会多数的情况下还是很重要的。

洛克的分权论，思想深刻，富于历史感。他曾经指出，制定法律的权力归谁这一点就决定了国家是什么形式。这一观点已经接近了关于国家的形式决定于国家阶级本质的思想。他还指出·国家权力“必须根据时代的要求和各种不同情形的需要，为国家的福利而行使”①。能够自觉站在时代的高度上，思考关于国家的理论问题，对于生活在十七世纪的洛克来说，是可贵的。

2-4 三权分立？还是两权分立

为了恰当地确定洛克分权学说的历史地位，有必要从结构上剖析一下他提出的分权概念。洛克把国家权力划分为三个部分。仅就这一点来看，确乎是“三权分立”。但是，如果从洛克对分权的全部论述和他所划分的“三权”之间的内在关系来看，就不难得出这样的结论：洛克的“三权分立”，是名义上的“三权分立”论，实际上的“两权分立”。立法权自成一个系统是毫无疑问的。

① 《政府论·下篇》，第103页。

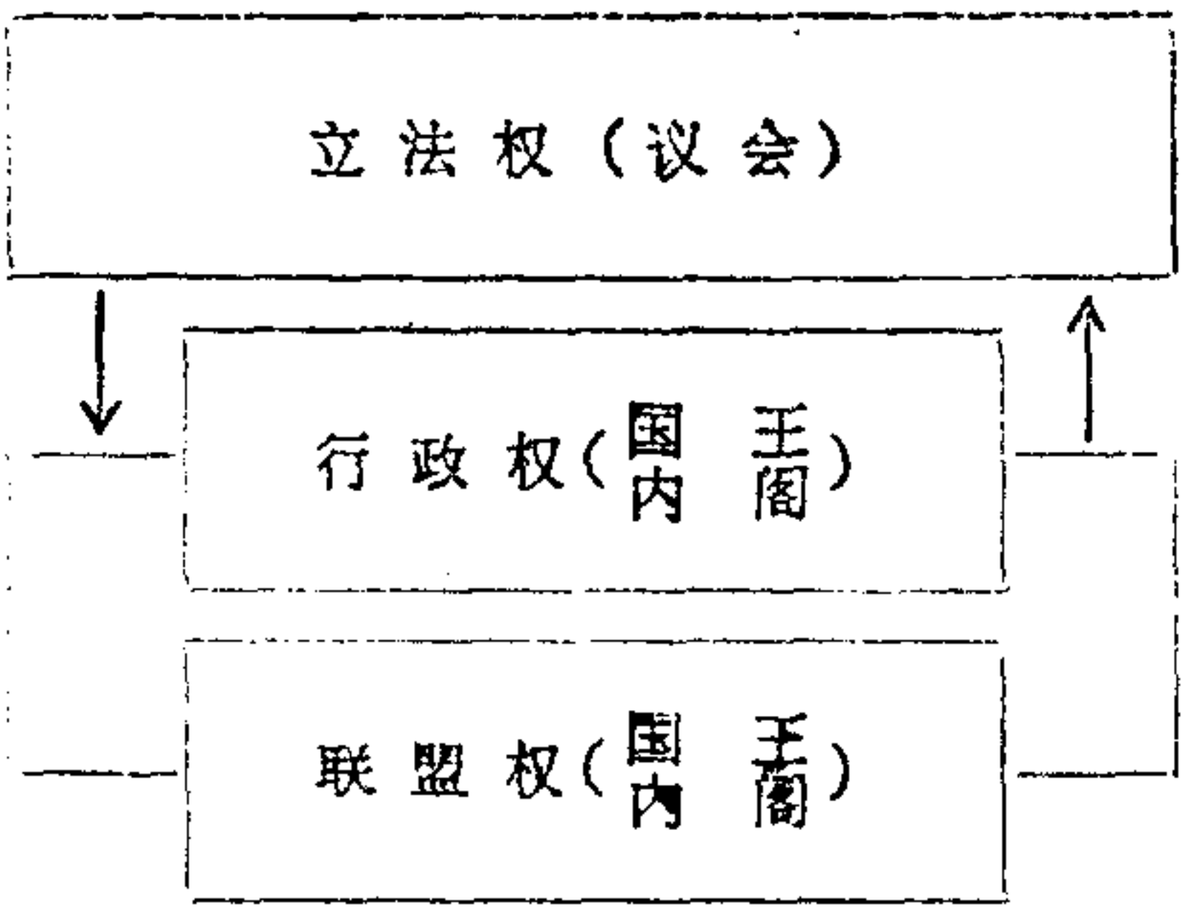


图2.1. 洛克分权论结构分析示意图

行政权和联盟权实际上是一种国家权力，即执行法律的权力。它们的区别在于，前者是经常执行有关国内事务的法律的权力，后者是经常地体现统治阶级在对外事务中的意志的权力。联盟权不过是行政权的一个组成部分。洛克已经注意到了这个问题，他说，执行权和外交权这两种权力是确有区别的，但它们总是联合在一起，很难同时由不同的人所掌握。① 执行权是由行政机关行使的，但是，洛克在《政府论》中并没有提出过行使联盟权的“联盟机关”。值得重视的是，他预言“如果执行权和外交权掌握在可以各自行动的人的手里，这就会使公共的力量处在不同的支配之下，迟早会导致纷乱和灾祸。”② 可见，行政权和联盟权不但在本质上

① 参见《政府论·下篇》第90—91页。
② 参见《政府论·下篇》第90—91页。

属于同一种国家权力，而且二者是绝对不应分割开的。

动荡的时代造成了联盟权暂时的独立地位。当时，全欧洲的资产阶级革命正在酝酿之中，国际关系是十分敏感和突出的问题，军事上的敌友关系生死攸关。因此，把联盟权作为国家权力系统的一个分支突出出来，是可以理解的。

洛克的分权论实际上是“两权分立”；而独立的国家权力的第三个分支，应当是司法权。以大睿大智闻名于世的哲学家罗素曾经以颇为不解的态度谈到，“出人意料的是，尽管司法组织在洛克时代是个议论得火热的问题，关于司法组织他却一言未发。”① 事实上，洛克并非对这个问题“一言未发”。他在《政府论·下篇》第136条就指出，要“由有资格的著名法官来执行司法和判断臣民的权力。”但洛克毕竟忽略了司法机关的独立地位。他所总结、概括的立宪君主制度终究是刚刚从封建社会中脱胎出来的。那时，司法机关逐渐从立法机关和行政机关中分化出来的过程还刚刚开始。洛克在《政府论·下篇》中，仅有的几点关于司法权的论述，就是在立法权的范围之内展开的。司法机关的幼稚和不发达状态，是洛克没有注意到其独立地位的基

① 《西方哲学史》下卷，第172页。

本原因。

洛克在结构上把国家权力分为立法和执法两大部分，适应了英国当时资产阶级迅速崛起，封建势力开始走向衰败的阶级状况，从而体现了洛克的分权论是阶级分权论的性质。这种阶级之间的分工，和现代资产阶级国家权力机关之间的业务分工，是有原则区分的。

当时，立法机关是由民选的、资产阶级议会所把持的议会掌握的。对于封建势力的代表——国王，它有着绝对的权威。国王率领的行政机关的法定任务，就是忠实地执行议会通过的法律和指令；国王无权干涉议会的工作，如果君主阻止立法机关如期集会或自由行使职权以完成当初组织它的那些目的，立法机关就会改变它对国王的态度。

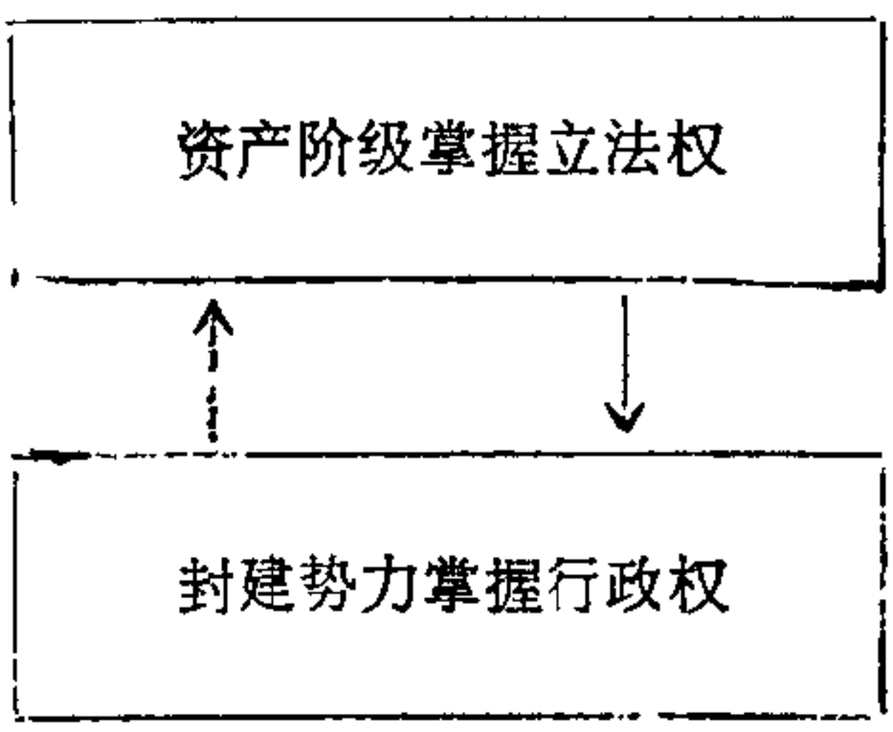


图2.2. 洛克分权论的性质分析示意图

洛克的阶级分权论是新兴的资产阶级从封建势力的代表手中逐渐夺取全部国家权力的一个重要手段，是以“分权”的形式行“夺权”之实。至高无上的议会特权，使“君权神授”的国王变成了“虚君”，使千年高高在上

的国王和老牌贵族们“提高”到了人的地位。但它并不满足。资产阶级“在议会中获得直接代表权，并且利用这种权力来消灭土地所有制保存下来的最后一点点的残余实力”，①而洛克的分权论，正是一系列限制王权及一切封建特权的具体措施的一部分。

洛克的分权思想来自实际，又高于实际。他的两权分立论，是对英国立宪君主制度的综合与概括。这和他的经验论哲学原则是一致的。更为重要的是，洛克分权论高于实际政治生活为之提供的思维原型，比英国当时实行的以议会为重心的分权政府体制周密、圆满。在美国的分权政府体制出现之前，洛克分权论为资产阶级提供的政治模式是理想的模式。这正是洛克学说对资本主义政治生活、特别是对英国的政治生活长期具有指导作用的原因。

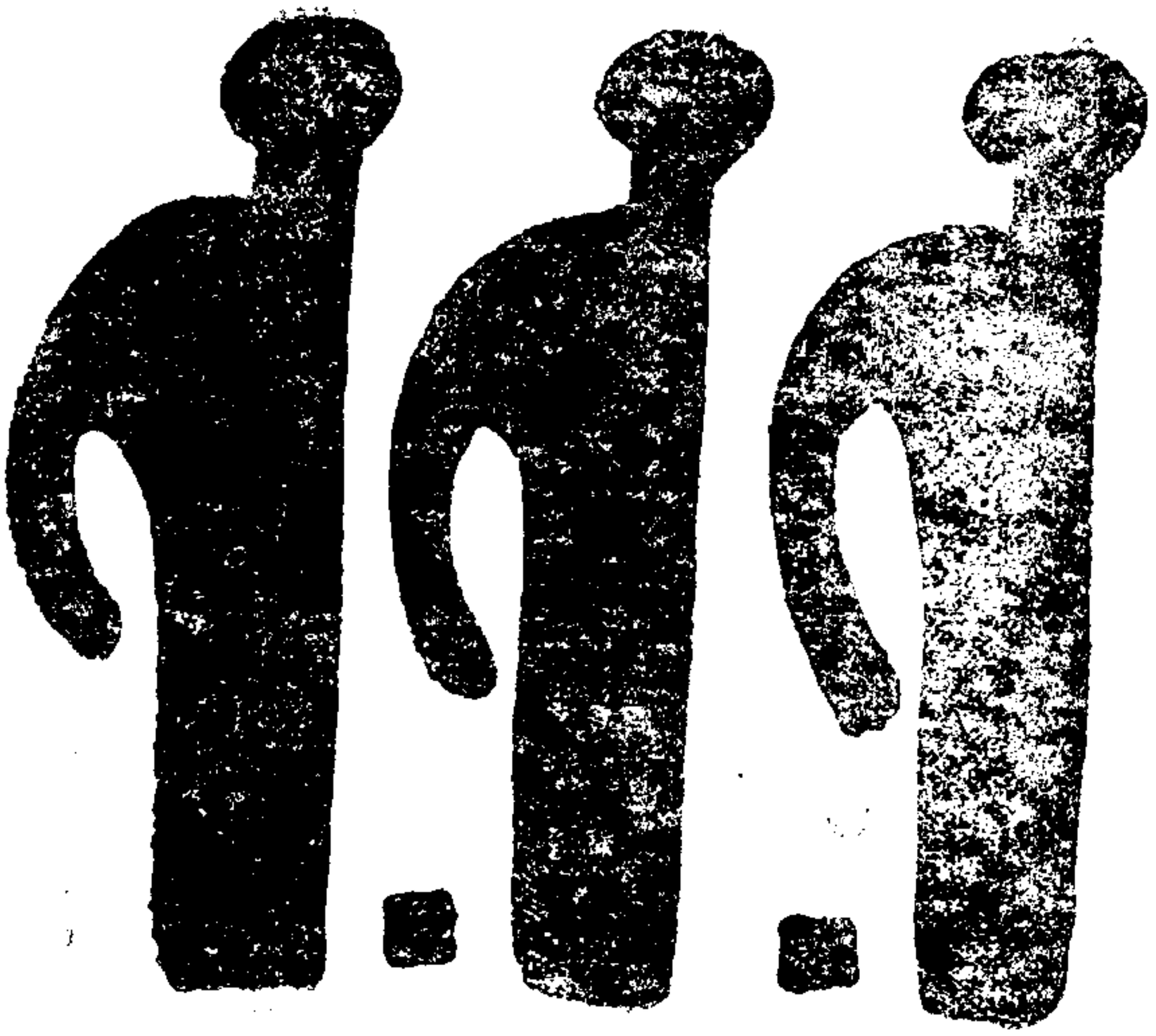
洛克的分权论，是完整的理论体系。《政府论·上篇》批判了“君权神授”论，为他论述资产阶级民主政治制度扫清了道路；《下篇》以议会至上、三权分立为理论中心，着重论述了关于议会制的具体设想及其作用和意义。现代意义上的分权论，以及“三权分立”的概念，是从洛克的《政府

① 《马克思恩格斯全集》第7卷第252页。

论·下篇》的问世开始的。

虽然，在这部著作中，洛克对于“三权”的划分和规定实际上是一种“两权分立”的理论，与此后成熟形态的“三权”相比尚有差距，关于权力制衡问题的论述也不够充分，但他的理论结构是清晰的、严整的，观点是系统的，概念、范畴的运用是准确的、前后一贯的。

洛克分权论同后来成熟形态的分权论的差别，是同一理论系统发展的不同阶段的差别，即成熟程度的不同；现代意义上的分权学说是由洛克开始的。



第三章

孟德斯鸠男爵的“精神”

——三权分立

踏进同一条河的人，不断遇到新的水流。灵魂也是从湿气里蒸发出来的。

——赫拉克里特

3-1 “英格兰政制”的法国崇拜者

在英国立宪君主制这一政治结构之中，大资产阶级和地主阶级的妥协，以“分权——分工”的体面方式完成了。这种方式自然会对那些急于寻找变革道路的资产阶级思想家产生巨大的影响，尤其会引起那些对革命持温和、保守态度的人们的兴趣和青睐。1748年，孟德斯鸠《论法的精神》一书的出版，就是这种状况的集中体现。

孟德斯鸠（Montesqnieu，1689—1755年），原名夏尔·路易·德·瑟孔达，1689年1月18日出生于法兰西波尔多城的一个贵族家庭，祖父是波尔多省高等法院的院长，父亲担任军职。十九岁时，

他获得了法学学士学位，并开始担任律师。1716年，他继承了已故伯父省高等法院院长的职位，并遵嘱获得了“孟德斯鸠男爵”的封号。几十年后，“孟德斯鸠”的大名传遍了欧洲，后来又名扬世界，而他的本名却几乎被人们遗忘了。其实，封号所赖以存在的世袭职位，不久就被他自己卖掉了。

实际政治生活是政治法律思想产生和发展的客观基础，体现时代精神的政治法律思想对实际政治生活也有着必不可少的指导作用。但是，政治生活和政治法律思想之间的这种相互“交错”是一个过程。随着政治生活的发展、变化，与之相应的政法思想，必然会趋向于深入和系统。孟德斯鸠和洛克跨入了同一条“政治之河”。他们都是立宪君主制度的热忱崇拜者和宣传家。但是，比洛克晚出生半个世纪的孟德斯鸠，毕竟接受了许多新的“政治之流”的撞击。他有自己的新见闻，也有自己的新创造。他的分权论是站在一个法兰西人的立场上，从为法兰西资产阶级革命提供政治纲领和政权设计方案的目的出发，对英国资产阶级革命政治成果的进一步总结和概括。孙中山先生就注意到了这个特点。孙中山指出，“孟德斯鸠将英国制度作为根本，掺和自己的理想，成为一家之学。”① 此言极是。

① 《孙中山选集》人民出版社1956年版第87页。

孟德斯鸠是一位资产阶级化的贵族后裔。他对封号、爵位以及继承而来的“本职工作”毫无兴趣。他使用出售爵位获得的大笔款项进行了长途旅行，周游欧洲列国，悉心考察各国的政治、法律制度和风土人情，广泛结交名人，宣传自己的主张。孟德斯鸠的才华和成就，受到各国的重视。先后获得过英国皇家学会会员、法兰西学院院士和柏林皇家科学院院士等称号。但是，他关注的重点是英国。

孟德斯鸠先后到过奥地利、匈牙利、意大利、德国、荷兰、英国等国家。但他在英国停留的时间最长，达两年（1729——1730）之久。其间、他多次出席旁听英国议会会议，掌握了大量第一手材料。他对英国政治制度的“调查研究”，为他完成《论法的精神》一书的写作创造了条件。在这部著作中，孟德斯鸠使用了大量材料对古希腊罗马、西班牙、中国、日本等国家的政治制度做了不少分析和论述。但是，每到要害之处，他还是以英国的制度为准绳，例如，他对“三权分立”和制衡原则论述最为集中的第二卷第十一章第六节，就是以《英格兰政制》命名的。

孟德斯鸠极为推崇英国的立宪制。他认为，在欧洲的所有国家中，只有英国的政治制度，最为符合他的政治信念。他说，人们都把“符合自己习惯

或爱好的政体叫做自由。”①立宪君主制之所以是“自由的”、“宽和的”政治制度，就在于它符合人们的“习惯”和“爱好”，即温和的、保守的资产阶级人士的利益和愿望。由此不难看出，在把权力分立作为“阶级分权”的手段这一点上，孟德斯鸠和洛克是一致的。他希望法国也象英国那样，把行政权交给一位君主，把立法创制权，财政权交给资产阶级来处理，同时，也在议会中给贵族保留一席之地。孟德斯鸠的理论体现了革命酝酿时期新兴资产者既有参与、支配国家政治生活并取得政权的强烈愿望，但自身又不够强壮，缺乏革命经验的状况。

在孟德斯鸠的思绪中充满了理想与现实的矛盾。他在赞扬君主立宪制的同时，也深刻批判了法国的封建专制制度。他三十二岁时发表的《波斯人信札》一书，就假两个波斯贵族之口，抨击了法国的专制制度。在理论上，他认识到对于资产阶级来说，共和制是理想的；在法国的现实中，他认为，英国式的君主立宪制则是可行的。孟德斯鸠的共和理论是一种“小国寡民共和论”。他认为，美妙的共和制只能在人口稀少，领土狭小的国度里才能实

① 孟德斯鸠《论法的精神》张雁深译商务印书馆1961年版上册，第153—154页。

行，而在英国、法国，特别是在东方的大国，实行共和制是很不方便的。显然，这种“小国寡民共和论”是建筑在古希腊城邦国家这一范例之上的。他认为，小国的公共利益显而易见，与公民的一言一行息息相关，得以营私舞弊的范围很小，因此，可以实行共和制。相反，在大国财富繁多，使得人心难以节制；领土广大，使得号令难以抵达。因此，必须建立以无限制的权力为特征的专制国家，“当机立断，以补救统治地区遥远难制之弊”，“严刑峻法，以杜绝远方藩镇玩忽之心”。① 孟德斯鸠的结论是“百川归于大海，列国的统一则归于专制”。②

“小国寡民共和论”在此后的政治生活中起了非常消极的作用。思维的惯性，使得这种观点成为很多人怀疑、抵制、反对在大国实行共和主义的思想障碍。直到共和制在美国成为现实，才冲垮了孟德斯鸠所设置的这个理论堤坝。

3-2 “不分三权，就是专制”

孟德斯鸠的“三权分立”思想集中于《论法的

①② 参见《论法的精神》第8卷第16、17、19章。

精神》① 这部著作之中。这部巨著是孟德斯鸠花费了二十年的心血才完成的，全书共三十一卷，相当于六十万汉字。《论法的精神》是法国十八世纪启蒙思想运动的政治、法律、哲学百科全书，是一部资产阶级政治法律学说的奠基性作品，内容极为丰富，号称“理性的法典”。

通读卷帙浩繁的《论法的精神》，人们可以领略到许多深刻的论断，也可以见识到不少独到的偏见。但是，对于如下两段论述，不论是褒是贬，都不能不引起所有读到它们的人的深思：

“不强迫任何人去作法律所不强制他做的事，也不禁止任何人去做法律所许可的事。”②

“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”③

这两个精彩的判断，是孟德斯鸠分权学说的两块基石。

在孟德斯鸠看来，一个“自由的”、健全的国家，必然是一个权力受到合理、合法限制的国家。他认为，所谓一个国家是实行民主制、还是实行君

---

① 孟德斯鸠《论法的精神》一书，在我国有多种译名。1913年出版的严译本，译名为《[illegible]意》；北京大学哲学系外国哲学史教研室编译，商务印书馆1979年出版的《十八世纪法国哲学》中，译为《法的精神》。目前，通用的译名是《论法的精神》。

②③ 《论法的精神》上册第154页。

主制、贵族制，都并不是最主要的东西。因为，在任何国家体制之下，“一切有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”① 滥用权力是一种普遍存在的现象。这样即使在民主制国家，如果国家权力过分集中，超出了人民所能控制的范围，来之于人民大众的国家权力也会转化为专制地统治人民的工具强权，腐化、贪污等各种丑恶的官场弊病也会随之产生。因此，国家必须实行分权。

“每一个国家有三种权力：（一）立法权力；（二）关于国际法事项的行政权力；（三）有关民政法规事项的行政权力。”“我们将称后者为司法权力，而第二种权力则简称为国家的行政权力。”② 孟德斯鸠主张，所谓“三权分立”，就是把这三

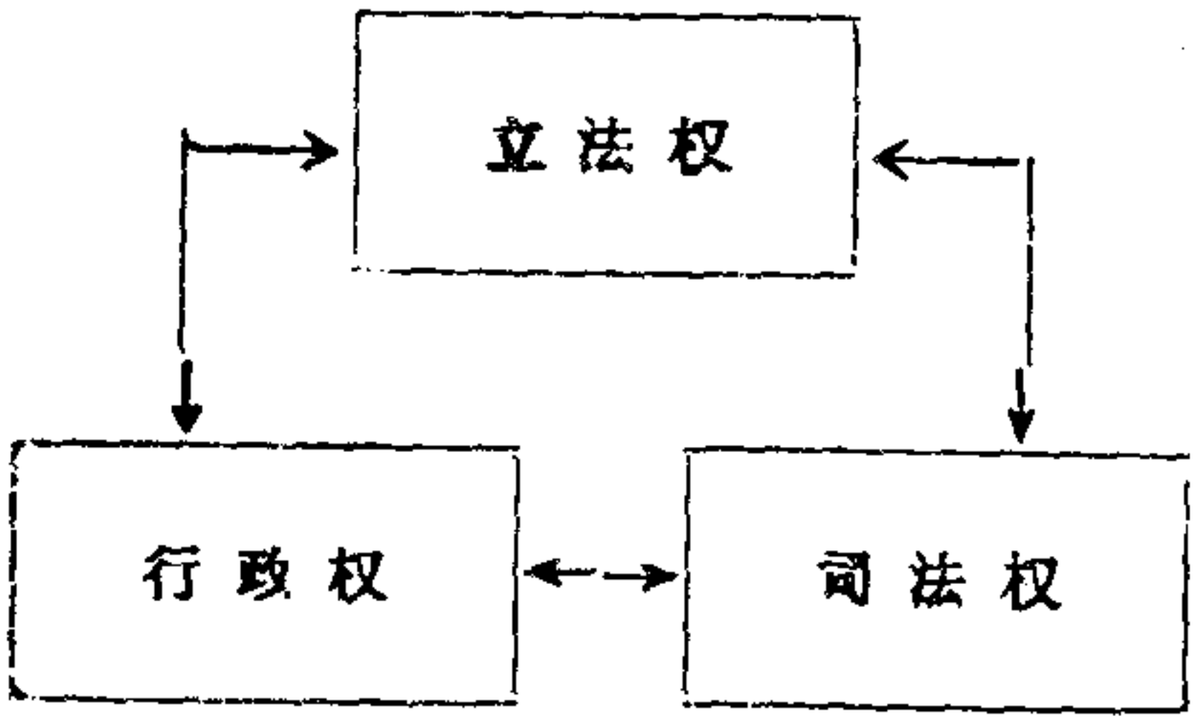


图3.1. 孟德斯鸠分权论结构分 析示意图

① 《论法的精神》上册，第154页。

② 同上书，第155页。

种国家权力交由不同的国家机关执掌，通过法律规定的方式，既互相牵制，又互相保持平衡。实行这种政治制度的国家，叫做“政治宽和的国家”。不仅君主专制的国家要通过分权，走向立宪君主制，而且共和制的国家也要通过三权分立实现其政治的宽和性。

孟德斯鸠分别规定了立法权、行政权和司法权的特性。

立法权，是制定临时的或永久的法律，以及修正或废止已经制定的法律的权力。孟德斯鸠认为，“在一个自由的国家里，每个人都被认为具有自由的精神，都应该由自己统治自己，所以立法权应该由人民集体享有。”① 这个大胆的结论体现了资产阶级的时代精神。贵族的局限性，也使他颇为露骨地说，虽然公民们都应该享有投票权，但是，那些地位过于卑微，以致于被认为是“没有意见的人”则除外。显然，“人民”和“集体”之中都不包括下层劳动者。

孟德斯鸠对立法机关的建设，有两点重要意见，一是要实行代议制，二是要实行两院制。

与“小国寡民共和论”相一致，他认为立法权应由全体人民所拥有，但是，在事实上，这在大

① 《论法的精神》上册，第158页。

国是不可能的，在小国也有许多不便。因为，人们对自己的了解总是胜过对他人的了解，对自己居住地区的了解也总是胜过对其它地区的了解，所以，公民们不适宜大范围地汇集在一起泛泛地讨论问题，立法机关不适宜泛泛地在全国范围内进行选举。恰当的方法是，每一个单位区域选举一名“有能力讨论事情”的人担任公众的代表，参加立法机关的工作。在工作中，他们有独立的发言权，不必事事听取选民们的意见，事事征得他们的认可，以免使代表们左右为难，使立法机关议而不决。孟德斯鸠的结论是：“人民必须通过他们的代表来做一切他们自己所不能做的事情。”①

由人民选举产生的代表，是立法机关代议士的主要来源，但不是唯一的来源；立法机关还要给贵族参与国事创造条件。为此，孟德斯鸠提出，立法机关要实行两院制。他深切地同情贵族的处境和心境。他认为，那些在家庭出身、社会地位、个人声望、私有财产等方面居于优越地位人的意见，对于国家的稳定有重要作用。但是，由于众所周知的原因，他们往往会遭到公众的嫉恨。如果他们和公众一样只享有一个投票权，立法机关的决议肯定会与这部分人的利益相对立。为了使贵族对“自由的”

① 《论法的精神》上册，第158页。

政治生活产生兴趣，要使他们参与立法的程度和他们在国家中享有的其它利益成正比。孟德斯鸠看到了阶级差别和对立的存在，但他要用法律手段来固定这种差别和对立。“贵族团体和由选举产生的代表平民的团体应同时拥有立法权。二者有各自的议会，各自的考虑，也有各自的见解和利益，”①“贵族团体”和“平民团体”构成立法机关的两院，前者为上议院，后者为下议院；两院之间也是相互制约的，各自拥有否决对方的权力。和民选的下议院不同，贵族院实行世袭制。

行政权，是执行立法机关的意志，维护公共安全，派遣和接受外交使节，防御外国侵略的国家权力。孟德斯鸠认为，行政事务往往需要迅速行动。如果由一个团体行使国家行政权，就会议而不决，办事拖延，诒误时机。因此，从提高办事效率的角度看，把行政权交给一个人掌握，要比交给几个人或一个团体掌握，有更大的优越之处。鉴于这种考虑和当时的社会状况，孟德斯鸠提出，行政权应当掌握在国王的手中。他还强调，作为国家重要机器的军队不能听命于立法机关，而要由行政机关统辖，因为，在军事行动中，议论是次要的，行动才是第一位的。

① 《论法的精神》上册，第159——160页。

司法权，是惩罚犯罪和裁决私人讼争的权力。孟德斯鸠指出，司法权不能交给常设性的立法团体，也不能交给某一特定的阶级或某一特别的职业所专有，而应当交给由人民选举出的一些人所组成的法庭。要使公民畏惧法官其职，而不畏惧法官其人。孟德斯鸠对“特别法庭”、“临时法庭”之类的司法机关特别感兴趣。他认为，应当依照法律程序，一年选举若干次法官，组成法庭；每届法庭工作的时间、视实际需要而定。孟德斯鸠在司法部门也为贵族保留了特权。他说，由来自平民的法官审讯贵族，其判决肯定不会有利于贵族，因此，贵族们不应被传唤到国家的普通法庭，而应该到立法机关的上议院中由贵族自己审讯。

和洛克相比，孟德斯鸠在分权学说史上的特色，主要不在于他的分权思想，而在于他提出的制衡理论，即关于三种国家权力“彼此牵掣”和“协调前进”的学说。

立法机关和行政机关的关系，是孟德斯鸠关注的重点。他指出，立法权和行政权不应当集中在一个人或一个机关的手中，否则，就不会有任何政治“自由”。立法机关和行政机关之间的理想关系应当是：议会两院都受行政机关的约束，反之亦然。孟德斯鸠出于对立法机关擅权的担心，特别重视行

政对立法的“箝制”。立法机关在国家生活中的特殊地位，使得它有条件通过立法活动，独揽一切，从而使整个国家活动有利于自身。因此，应当由行政机关根据自己对国家事物的明辨和独立的判断，决定立法机关的开会时机和会期长短，并享有对立法机关的决定的否决权。关于立法机关对行政机关的制约，则主要通过立法机关对行政机关执法情况和政绩的考试来实现。

孟德斯鸠十分推崇英国的立宪君主制，但也不是盲目崇拜。他有自己的独立见解。英国实行内阁体制以后，逐步形成了由议会中的多数党领袖入阁的惯例。这个作法，显然具有立法权与行政权融合的倾向，在某些方面违反了分权原则。孟德斯鸠敏锐地指出，这种把行政权委托给立法团体推出的若干人掌管，使某些人“一身二任”的制度，不符合“自由”的精神。这一见解，要比洛克对于立法权和行政权关系的论述深入一步。

孟德斯鸠第一次规定了司法权在国家权力系统中的地位。这个理论贡献，对于分权理论的完备，具有关键性的意义。

孟德斯鸠指出，“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。”① 他分析到，如

① 《论法的精神》上册，第156页。

果司法权与立法权合为一体，那么，法官就是立法者，立法者就是法官，就会形成一种施行专断的权力，同样，如果司法权与行政权合为一体，法官便掌握了使自己成为压迫者的力量，极而言之，如果由同一个人或一个团体来行使这所有三种权力，即制订法律的权力，执行代议机关所通过的法律及决议的权力和审理犯罪及个人争端的权力，“那就一切都完了”，因此，司法权不应授与参议院。也不能授与君主，而应当让“臣民去行使”，即由人民选举出的一个法庭来行使。孟德斯鸠之所以能在这个理论要点上超越洛克，除了其本人对民主精神的深刻理解之外，关键在于，在他生活的时代，英国的司法权已经脱离了王权的控制，形成了独立的地位。

总而言之，孟德斯鸠的分权学说在理论体系和结构上，继承了洛克的衣钵，但是，在分权学说的内容上有很大的发展，在表述上也有自己的特色。孟德斯鸠对英国内阁制中立法权与行政权相融合倾向的剖析，对司法权独立地位的确认，尤其是对制衡理论的系统阐述，都是独创的。正是由于这些重要的贡献，分权论才由“两权分立”的水平，前进到了完全意义上的“三权分立”理论。

孟德斯鸠的分权论在政治上有着明显的缺点。

这一理论，在政治立场上是保守的，在政治态度上是温和的。比如，他主张在议会中设立世袭的贵族院；他认为平民法庭不能审理贵族案件；他主张把行政权力交给君主掌握；等等。导致这种政治上妥协退让的原因，主要是由于社会历史的局限性，但同他出身贵族家庭，一生与官僚、贵族阶层保持密切交往的个人经历也不无关系。

孟德斯鸠在政治倾向上的温和性，丝毫也不影响他在分权论中表现出的反对封建专制制度的进步性。他是一个冷静的人。如果没有这种冷静的性格，恐怕也不会产生象三权分立与制衡学说这样慎密、周全的理论。

孟德斯鸠看到了这样一个事实，专制王国的君主和专制共和国的领导人，有一个显著的共同特征：把独揽一切要职和特权，当做自己的第一位任务，看做自己天经地义的权力。因此，“一切权力合而为一，虽然没有专制君主的外观，但人们却时时感到君主专制的存在。”① 那些掌握了国家全部权力的个人和团体，可以利用处理一般性问题的立法权和行政权这样“一般的意志”，去毫无愧色地蹂躏全国；也可以利用处理特殊性问题的司法权，并以它的“个别的意志”去从容地毁灭每一个公

① 《论法的精神》上册，第157页。

民。为此，必须实行分权："不分三权，就是专制"！在这个问题上，孟德斯鸠也许忽略了国家之间质的差异，但封建专制国王的典型英国查理一世被送上断头台之后，共和国的克伦威尔不是也"听凭"下属授予他"护国主"的称号吗？当权力不被限制的时候，专制主义定然会肆意滋生出来。孟德斯鸠对专制主义的揭露够深刻且犀利的了！我们不应苛求古人。

3-3 卢梭和孟德斯鸠历史的肯定与否定

十八世纪法国启蒙思想家是整整一代人。他们之中，有孟德斯鸠这样的温和派，也有卢梭那样的激进派和伏尔泰这样比较保守的人物。但是，这一代人或多或少，这样那样，对法兰西资产阶级革命事业做出了不可泯灭的贡献。本文所关心的问题是，如何评价孟德斯鸠分权学说在法国大革命中的地位和贡献。我们试图把上述问题浓缩为对孟德斯鸠的分权学说和卢梭的人民主权学说以及它们在法国大革命中的"互补"作用的简略分析。

让·雅克·卢梭（Jean Jacques Rousseau,

1712——1778年）是法国十八世纪激进的民主主义思想家，一位在“贫贱”行当的煎熬中凭着兴趣通过艰苦自学，在“自在”的状态中成长起来的著名学者。卢梭的哲学思想、政治思想、法学思想、教育思想和他的文学，代表了十八世纪法国启蒙思想运动发展的新阶段。他的伟大著作《社会契约论》（中文版的另一个译名是《民约论》）在法国大革命中发挥了旗帜和号角的作用，并成为美国《独立宣言》和法国《人权宣言》的蓝本。在法国大革命中，革命党人总是声称：我是卢梭的学生。尽管他们未必真正细读过这本资产阶级革命的圣经。

卢梭和他的《社会契约论》，与孟德斯鸠和他的《论法的精神》，在很多方面是不一致的，甚至是对立的。

卢梭政治哲学的核心是人民主权学说。人民主权学说使卢梭成其为卢梭，正如同“三权分立”使孟德斯鸠成其为孟德斯鸠一样。

卢梭认为，人民主权是不可让与的。“立法权力是属于人民的，而且只能是属于人民的”，① 它只能由全体人民的意志所构成。虽然人民在制定国家契约的时候，为了自己和整个社会的利益，把自

① 卢梭《社会契约论》何兆武译，商务印书馆1980年修订第二版，第75—76页。

己的平等和自由交由国家和国家首领去行使，但是，人民的意志不曾交出；在人民订立的契约遭到破坏的时候，人民有权反抗，有权收回交给国家和国家首领的权力。在契约论问题上，卢梭的理论层次明显高于孟德斯鸠。

卢梭认为，人民主权是不能代表的。他提议，应当实行直接民主制，由人民自己通过立法表达自己的意志。反对孟德斯鸠用两院制的代议机关来代表人民的意志的作法。在这个问题上，两人的观点显然不同，但也并非对立。

他认为，人民主权是不可分割的。这一思想和分权论是尖锐对立的。卢梭指出，“三权分立”不符合最高权力的真正概念，不仅是不正确的，而且是不可能的。在他看来，孟德斯鸠对国家权力的三分法，并不是对主权的根本划分，只不过是对主权的表现形式的划分。把“主权的表现形式”划分为立法权、行政权和司法权，不但不能象洛克、孟德斯鸠所表白的那样，可以给公民以自由的政治保障，反而把不可分割的国家主权弄成了一个支离破碎、拼凑起来的怪物，就好象是用若干人的肢体拼配起来的“一个人”。卢梭还以他特有的讥讽口吻把分权论的思想方法称做“江湖幻术”。据说，日本的魔术演员可以当众把一个小孩砍成几块把它们

一一抛上天空，然后再掉下一个活小孩。卢梭说，分权论就是用魔术师的方法把完整的政治躯体——“社会共同体”砍成几段，随后不知怎么回事又居然把各个片断重新凑合在一起。他认为，对国家权力的划分是一种可能导向错误的政治分析法。“每当人们自以为看出了主权是分立的，他们就要犯错误”。①

卢梭对分权论的批评，有合理的因素。他看到了国家主权与国家主权的表现形式，法律与法律的应用之间的差别，看到了洛克，孟德斯鸠划分国家权力之中的绝对性的弱点，因而强调了权力划分的相对性的一面。但是，他的批评之中，也有不少偏颇之词。有些观点，甚至被他自己就否定了。在卢梭把“三权分立”贬得一钱不值的同时，他本人实际上也提出了一些分权思想。在《社会契约论》的第二章，他指出，假定我们把政府与立法权威合而为一，假定我们使主权者成为君主，使全体公民统统成为行政官；这时团体的意志就和公民混同而不会比公意具有更大的活跃性。他还进一步指出，假设政府掌握了国家的全部力量，并假设这个力量是不变的，那么，它的“活跃性”就会降低到“最低程度”。（着重号为卢梭本人所加。）卢梭还从反面

① 《社会契约论》 第97—98页。

做了一个可怕的设想：如果立法者要进行统治，而行政官想要制定法律，那么，“混乱就会代替规则，力量与意志就会不再协调一致，于是国家就会解体而陷入专制政体或是陷入无政府状态。”① 就这几段论述而言，卢梭的想法和孟德斯鸠关于“不分三权，就是专制”的思想是多么惊人的一致！批判和补充“三权分立”的不足之处是必要的。但是，抹煞分权论在政治思想史上的地位和它在实际政治生活中的地位，在历史上是通不过的。

在整体上，卢梭的人民主权思想适应了急转之下的法国革命形势。法国的资产阶级革命者们把卢梭的思想当作了自己的精神武器，却抛弃了孟德斯鸠所推崇的立宪君主制。在这个意义上讲，孟德斯鸠的分权论是遭到了法国大革命的否定。

革命之所以选择了人民主权思想，主要是由于形势发展的需要。在法国，直到1789年之前，人们的呼声仍然倾向于效法英国，保留君主，限制君权，实行阶级分权。对此，卢梭本人也持同意的态度，“卢梭并没有公开地号召立即进行革命变革”。② 后来，在国王反对阶级分权的纲领，资产

① 《社会契约论》，第78页。

② （苏）别尔纳狄尔著《卢梭的社会政治哲学》焦树安、车铭洲译，中国社会科学出版社，1981年版第158—159页。

阶级和贵族之间又没有达成妥协的情况下，资产阶级奋起革命，经过十几年的曲折斗争，摧毁了贵族势力，于1792年在人类历史上第一次彻底性地完成了资产阶级民主革命。在法国，贵族们遭到无情地驱逐；在伦敦，贵族的代表在上议院里侃侃而谈。

革命形势的迅速发展，无情地否定了孟德斯鸠分权论的基本精神，但是，他在《论法的精神》等著作中提出的许多政府机构建设的措施，却在法国历代资产阶级政权中实行了。那种因为大革命没有采取孟德斯鸠学说基本精神，就以为大革命完全否定了他的全部学说的看法是不符合历史事实的。

1789年革命以后，法国成立了资产阶级和自由派贵族占优势的“国民议会”，结束了专制的波旁王朝的统治。国民议会的第一个伟大成就，是于1789年制定的一个著名文件——《人权和公民权宣言》。（简称《人权宣言》）1791年，《人权宣言》又成为法国宪法的一部分。这两个历史性的文件都反映了卢梭哲学的精神，但也打上了分权思想、英国的立宪君主制和新兴的美国共和制的烙印。当时，“国民议会不得不临时规定它们的工作程序，它成立了几个‘委员会’——这个名字表明

这种制度是从英国输入的”。① 国民议会并没有设立“贵族院”，只设立了一个“立法议会”。这是它自己的特点。但是，此时的法国也和英国一样，通过宪法保留了世袭的君主，并“依照‘三权分立’的公式对国王的权利加以限制，这个公式是孟德斯鸠所宣传推广的，并已被写入美国宪法。”② 国民议会行使立法权；国王“保留”行政权和“悬置否决权”，即有权以拒绝批准的方式使立法会议通过的法案在一段时间内延迟执行，从而达到在事实上废除议会决议案的目的；国王对军队、教会和地方政权的控制权被剥夺了。虽然这些现象发生在法国革命的“第一阶段”、但还是能够看出“三权分立”原则在法国大革命的机体上留下的痕迹。

1792年9月22日，法国资产阶级在反复辟的斗争中，建立了纯粹形态的法兰西第一共和国，并产生了一部充满了民主精神的共和国新宪法。从此，美利坚的共和国结束了在世界上的孤立地位。这部“新宪法，它是根据人民主权和三权分立的原则制定的”。③ 依照这个宪法，法兰西共和国是一个分

---

① （法）瑟诺博斯著《法国史》沈炼之译，商务印书馆1964年版第244页。

② 《法国史》，第246页。

③ 《法国史》，第254页。

权的体制：立法权属于由人民间接选举的代议机构，行政权授予“督政府”，即一个由五名执事或督政组成的委员会。这又是一个卢梭和孟德斯鸠之间思想互补的例子。

洛克和孟德斯鸠的分权理论在英国、美国和法国等主要西方国家资产阶级革命中全面、普遍的应用及其所发挥的进步历史作用，充分说明它和卢梭激进的人民主权学说一样，都是能够为资产阶级革命事业服务的。

总之，法国大革命对孟德斯鸠的“三权分立”学说既有肯定，也有否定，即否定了其保守性的政治主张，也肯定了他提出的具体政治措施，如分权制，两院制、间接选举制等等。相反，卢梭的激进的基本政治主张固然被肯定了，但他却没有为法国资产阶级的政权建设提供多少具体的办法。

卢梭根据古希腊城邦国家和他的故乡日内瓦城的示范，曾经设想把国家的规模控制在一个城市之内；如果做不到这一点，就应实行联邦制。他是偏爱小国的。他说，“一般说来，民主政府只适宜于小国，贵族政府就适宜于中等国家，而君主政府则适宜于大国。”① 据说，为了专门阐述这个观点，他还写过论文，但后来失传了。一些卢梭思想的专门

① 《社会契约论》第87页。

研究家认为：“这个问题在卢梭那里始终不清楚，而且除了个别的理由外，这个问题还大大地破坏了他关于在解决立法权时不容许代议制的议论的逻辑关系”。①

卢梭对国家和政府这两个范畴的区别，是他对政治思想史上的另一个突出贡献。国家分类学说历来是西方政治思想史上的重要课题。但是，在十七、八世纪以前的漫长时间里，社会的经济、政治组织都是很简单的，人们对社会政治组织的认识也处在很低的水平上，不具备正确区分国家和政府，主权和治权，国体和政体等一系列范畴的客观条件和主观条件。亚里士多德等人所谓对“政体”的类别，实际上都是对一定国家的政治制度的概括的、但却又是综合的划分。卢梭对国家分类问题的认识达到了一个新的水平。他把国家和政府的关系，比做“意志”和“力量”，“灵魂”和“肉体”，“精神”和“物理”，“跑的愿望”和“有力的脚”，“立法权力”和“行政权力”的关系；确切地说，国家是人民主权的共同体，是国家主权的化身，政府则是主权者的执行人，是主权者和人民之间的“中间体”。他的分析是清晰的、新颖的，而且确实在很大程度上揭示了国家与政府这两个事物、两

① 《卢梭的社会政治哲学》第153页。

个范畴之间的内在关系。

卢梭政治哲学的上述不足之处，恰恰正是孟德斯鸠学说之所长。强调这个问题，并非是企图抵毁卢梭。卢梭在法国大革命中的地位，是包括孟德斯鸠在内的所有启蒙思想家所不可比拟的。我们的目的，是为了说明，在一定的意义上，法国大革命中的卢梭理论和孟德斯鸠理论具有相互补充的关系。

法国大革命是一场深刻的政治革命，也是一场深刻的政治思想解放运动，而这场政治革命和思想革命的先导，就是以卢梭和孟德斯鸠为代表的一批进步思想家。美利坚合众国和法兰西第一共和国的建立，标志着分权论已经被资产阶级认可为自己的、具有普遍指导意义的政治建设准则。此后，二百多年的资产阶级政治生活完全证实了这一点。

“法国拿破伦法典并不起源于旧约全书，而是起源于伏尔泰、卢梭、孔多塞、米拉波、孟德斯鸠的思想，起源于法国革命。”①

1749年《论法的精神》的出版，标志着由洛克提出的分权学说，由孟德斯鸠给予了完满的结构和形态。“三权分立”命题的创造、发明的“专利权”，是应当授予洛克，还是应当孟德斯鸠呢？这

---

① 《马克思恩格斯全集》第1卷第129页。

是没有必要争论的。我们认为，较为确切的表述应当是这样的：

“洛克——孟德斯鸠的分权和制衡理论。”

权力制约与

第四章
美利坚的
“神圣之火”
——双重分权

当人们的思想更为成熟、更加进步时，当人们有了新的发现、发现了新的真理时，当人们的态度和意见随着环境的变化而有所改变时，制度必须随着时间的步伐而进步。

——杰斐逊

4-1 双重分权——一个新兴国家的“民主试验”

1789年4月30日，美利坚合众国第一任总统华盛顿在他的就职致辞中，满怀激情地向美国人民，也是向世界宣告：“在美国人民身负重任所进行的民主试验中，神圣之火和共和政府的命运，已经根深蒂固地，甚至一劳永逸地扎下了根，这样想是完全正确的。”显然，这段致辞充满了自豪与乐观，甚至有些过于乐观了，因为，那时，合众国的历史才

刚刚掀起了第一页，而历史发展的细节又总是那样地难以预测。但是，美国两百年的发展经历已经证明，就资产阶级的理想和华盛顿本人的初衷而言，第一任总统的预言是实现了。

现实和理想，诺言和结果，能够在一个国家的历史发展、体制结构、生活方式等等重大问题上，达到如此程度上的吻合，是难能可贵的。做到这一点，绝不可能仅仅是人为因素的结果，它无疑是多种多样客观和主观，历史和现实、内部和外部因素交互作用的产物。这其中，当然有许许多多宝贵的经验教训。各个国家不同的国情，使得历史的发展在其不同的环节上，或在不同的地域上，呈现出丰富多彩的个性。但是，在历史的进程中，也总是有一些共性的东西，在近、现代历史上，在世界未来的发展中，尤其是这样。

马克思、恩格斯指出，美国是一个在“发达的历史时代才开始自己发展的国家。”① 北美大陆是一块富饶的土地，是印第安人世世代代生息、繁衍的地方。但那是北美大陆的历史，而不是美利坚的历史。美利坚的历史，是从欧洲移民的到来才开始的。哥伦布远航美洲成功之后，西班牙、葡萄牙、

① 《马克思恩格斯全集》第3卷第82页。

荷兰、法国、英国的殖民者相继来到这里，用野蛮的方式赶走、屠杀土著印第安人。随后有大批欧洲移民涌来，人数最多的是英格兰人。他们在1607年至1732年的百余年间，在北美东岸先后建立了十三个受英国统治的殖民地。不过“移居到这个新地域上各个殖民地上的各族人民，最初彼此联系很差，各自保留着自己的语言和文化。”① 到独立战争前夕，英属北美殖民地的人口总数已接近三百万人。在这些居民中，讲英语的人居大多数。随着经济的发展，人们在共同的生活和劳动中，逐步交融，在英语的基础上产生了美利坚语言，来自欧洲的各个民族融合为美利坚民族。

不难看出，美国是“一个从未经历过封建主义，一开始就在资本主义的基础上发展起来的年轻的国家。”② 虽然，来自英国和欧洲其它国家的移民带来了一些封建残余，如长子继承制、续嗣限定法等封建性质的法律。但是，北美到底没有建立过封建制度，而是在资本主义生产关系的基础上开始了自己的发展。贩卖和奴役黑奴，是奴隶制度的残余，但在北美，黑奴种植园制度，一开始就是资

① 黄绍湘著《美国通史简编》，人民出版社1979年版第36页。

② 《马克思恩格斯全集》第38卷第558页。

本主义生产关系的一部分。种植园主不同于古代的奴隶主，而是“地主兼资本家”。在社会政治生活方面，美国没有一个象多数欧洲国家那样建立在世袭基础上的官僚统治集团；没有一个军事等级；相反，与职业、迁徙、经商的普通自由相一致，存在着参与社会政治生活的自由。美国不象许多国家在封建社会或资本主义社会的初期那样，参与政治似乎只是少数“有身份的人”的事情。

宗主国的统治阶级和殖民地的广大民众之间必然存在着不可调和的矛盾。十八世纪的六、七十年代，北美大陆人民奋起反抗英国的殖民政治统治和经济上的控制、剥削，于1776年赢得了民族民主革命的双重胜利，开始了美国作为一个资本主义国家的历史。美国的革命者们充分意识到，自己的胜利同资产阶级革命在欧洲若干国家的胜利是不同的——“我们的主权基础，并不是在愚昧和迷信的暗淡时代奠定起来的，而是在一个新的时代里奠定起来的。”①

这种独特的历史条件，造就了美利坚独特的民族精神和新兴的资产阶级。

列宁指出，垄断前的资本主义的根本经济属

---

① （美）菲利普·方纳编《华盛顿文选》，商务印书馆1960年版第56页。

性，“在英美表现得特别典型，其特征是比较说来最爱和平，最爱自由。”① 美国人民富于进取精神，不安于现状，不墨守成规，不闭关自守，善于结合自己的特点，学习他人的长处。这些特点是举世公认的，并受到包括马克思和恩格斯在内的许多伟大的思想家的高度评价。

美国的资产阶级思想家们，具有比他们的英国、法国“同行”大得多的革命勇气和理论创造精神。他们是欧洲移民的后裔，甚至本人就是移民。他们漂洋过海，带来了祖先遗传给他们的强健机体和悠久文明，但却把“封建主义”这个沉重的历史包袱，永远地留在了大西洋彼岸的故国，而在自己的新家园——北美大陆上轻装上阵，画上了新的图画。

美国思想家并不一概排斥欧洲文明，拒绝革命的、进步的思想家所提供的思想材料。正如美国知名的政治言论编纂家菲利普·方纳所点明的那样，“杰斐逊宣布独立战争的庄严口号所依靠的是英国和法国最先进的思想。”② 美国的思想家们继承了欧洲的先进思想，但他们不拘泥于欧洲的思想模

① 《列宁选集》第3卷第626页。

② （美）菲利普·方纳著《美国民主制度的思想家》，见《杰斐逊文选》王华译商务印书馆1963年版第9页。

式，他们的思想活动是以美国人的生活方式为基础的，“它同欧洲封建制度和君主制度的生活方式是截然不同的。”“我们的革命给我们提供了一个空白的画册，我们可以在画册上随意描绘我们所喜欢的东西。”①

在美国思想家创造性地发展分权理论的过程中，充分地表现了上述思想特色。

在美国争取民主革命胜利的斗争中，倡导民主、倡导分权的政治思想家，不是一个人，而是一批人。他们在各种会议，在报纸上，或相互补充，相得益彰，或相互争论，在思想的撞击中，共同前进；他们之中，有些人结成“团体”或“梯队”，协力共进，也有些人单兵作战。

对这些人物及其思想的研究，对于我们系统地认识分权论在美国的发展有重要的作用。正如一位名人所指出的那样：“一个国家的著名人物往往能比这个国家的哲学或制度更好地解释它的生活和内在精神。”

托马斯·杰斐逊（Thomas Jefferson 1743—1826年）是这批政治思想家中最杰出的一位，他和华盛顿一起，被并称为美国“革命之父”。杰斐逊是著名的《独立宣言》的起草者之一，担任过华盛

① 《杰斐逊文选》第9页。

顿政府的国务卿，四年美国副总统和八年总统，从事政治活动达六十年之久，是美国革命中一位实践和理论兼优的“启蒙者”。“政治是我的责任，科学是我的嗜好”，是他璀灿夺目一生的写照。“我在上帝的祭坛上宣誓，永远反对对人类思想的任何形式的专制”的名言，是他全部政治学说的思想基石。现在，在美国首都华盛顿中心的潮湾北岸向南望去，可以看见一座白色圆顶建筑，这就是美国国会在纪念杰斐逊诞辰二百周年之际建造的“杰斐逊纪念堂”。正是这位杰出的思想家，把西方分权论推向了顶峰。

亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton 1757——1804年）是一位和杰斐逊持不同政见的政治思想家。当然，这并不妨碍他在美国民主革命中的地位。他是一位律师，以后任大陆军华盛顿总司令的军事秘书。1787年，他作为纽约代表出席了制定美国现行联邦宪法的会议。会后，他和外交家约翰·杰伊（John Jayi 1745——1826年），后来曾任第四届总统的詹姆斯·麦迪逊（James Madison 1751——1836年）一起，为争取各州批准这部宪法，向全美公民宣传包括“三权分立”和中央与地方分权理论在内的一系列政治思想，共同以“普布利乌斯”（Publius）的笔名发表了几十篇信函体

的政论文章，对争取群众对新政权的同情和支持，普及政治、法律知识起了很大的促进作用。

托马斯·潘恩(Jomas Paine 1737——1809年）是一位从出身、社会地位到思想风格、战斗方式都与杰斐逊、汉密尔顿截然不同的人物。他不是世袭显贵，也不是书香门第，而是出身于英国的一个平民家庭；他一生从未身居要职，至高担任过秘书、副官一类的差事。但是，他对美国民主革命作出了十分突出的贡献。在独立战争遇到困难和挫折的危急关头，潘恩用朴素、真挚、简明的语言，宣传了民主和独立的思想，在普通居民和大陆军的士兵中产生了很大的影响。英国哲学家罗素对潘恩的“命运”有过一段十分贴切、深入的评论：“潘恩在历史上的重要性，在于他把对民主的宣传民主化了”。“永远受在野党的敬重，又永远被执政党憎恨，这就是潘恩的命运。”①

华盛顿，富兰克林等人也都有比较丰富的政治思想。

美国赢得独立以后，政治思想家和政治家们立即把注意力转向了如何构筑国家政体的问题。根据英国资产阶级革命的成功经验和他们所敬重的洛克

① 罗素著《托马斯·潘恩的命运》，载《为什么我不是基督教徒》沈海康译，商务印书馆1982年版第101页。

和孟德斯鸠的理论，美国资产者在各州的代表，包括上述的几位代表人物一致认为，必须在政体的建设上彻底地、充分地贯彻立法、行政、司法三权分立与制衡的原则。当时，一些较有名望的宪法学家认为，如果在几个权力部门之间不贯彻分权原则，而是以某种方式“混合起来”，就会“既破坏了一切形式上的平衡和美观，又使大厦的某些主要部分由于其它部分的不相称的重量而遭到破坏的危险。”①

他们认为，依靠人民的力量控制政府，这本是共和制度的应有之义。但是，要实现这个目的，必须有辅助性的预防措施。按照常识，一个国家为了体现人民主权的原则，往往把立法机关作为国家权力系统的中心。现实往往与理想相悖。因为，“一百七十三个专制君主一定会象一个君主一样暴虐不道。”② 为了防止这种现象，联邦党人提出两个补救方法。一是，在几个国家权力部门之间实行制衡，即“防止把某些权力逐渐集中于同一部门的最可靠办法，就是给予各个部门的主管人抵制其它部门侵犯的必要法定手段和个人的主动。在这方面，

① （美）汉密尔顿等著《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1982年版第246页。

② 同上书，第254页。

如同其它各方面一样，防御规定必须与攻击的危险相称。”① 二是，把立法机关也划分为若干单位，并且用不同的选举方法和不同的行动原则使它们在立法活动中相互制约。这两点关于分权和制衡问题的论述，较之孟德斯鸠的理论，是有所变化和发展的。在英国的实践和孟德斯鸠的理论中，关于立法机关的若干单位之间的相互制约，是阶级分权在立法活动中的具体体现，即地主阶级和旧贵族控制的上议院（贵族院）和资产阶级所控制的下议院（平民院）之间的相互制约；在美国，这种制约将是代表资产阶级一个阶级利益的立法机关的不同部分——众议院和参议院之间，出于防止新专制的目的，而实行的一种纯粹的分工。美国政治家的分权理论，对洛克、孟德斯鸠学说的发展，主要体现在他们对立宪君主制的尖锐批判。他们认识到，分权与制衡关键是“使政府管理自身”，是代议制和民主制的结合，而不应当是代议制和“所谓的君主制”的结合。民主斗士潘恩不无讥讽地说，如果这样，“政府就会不伦不类”。就世界资本主义的发展而言，共和国的出现，具有重大的历史意义。但就英国的具体历史情况而言，人们也应当尊重英国资产阶级根据本国国情所做的选择。立宪君主制不

① 《联邦党人文集》，第264页。

也是一种创造吗？斗士潘恩的彻底民主精神固为可贵，但也不能无条件地肯定愈激进愈革命。

从在理论上肯定分权的意义和作用，到在实践中贯彻分权原则，中间不仅有一段距离，而且还存在着一个在当时仍然禁锢着人们头脑的思想障碍，即本文前面所提到的“小国寡民共和论”。

当《论法的精神》一书提出共和国的范围要小一些时，孟德斯鸠心目中的标准比北美十三州中的任何一个都要小得多。这种观点，在美国思想界也有反映。有人认为，在国土广袤、人口众多的美国，单一的民主共和国几乎是不可能存在下去的；只有十三个共和国同时存在才是必要的和可行的。制订一部集权的宪法、建设一个强大的中央政府，从眼前看是不需要的，从长远看，是不必要的。

那么，美国还要不要实行共和与分权呢？如前所述，结论是肯定的。这是美国进步人民的愿望。

那么，传统的民主共和制是否适合人口众多、土地辽阔的大国呢？显然，确实是不能适应的。

那么，难道大国人民的民主和分权愿望就永远也不能实现，而只能采用专制的方法进行治理吗？

在这极其关键的历史时刻，杰斐逊、潘恩、华盛顿等人坚定地认为，在新时代奠基的美国，不论如何也要实行人民共和国，实行“三权分立”的国

家体制。他们对共和的坚定信仰，来自于他们对人民的信任和理解。杰斐逊说："人是能够自治的"，只是由于暴君们的残酷统治才使人民在精神上发生退化，从而暂时失去了自治的能力。他说，"我不在害怕人民的那些人之列，在争取持久的自由的斗争中，我们所依靠的是人民而不是富人。"① 虽然，由于历史条件和阶级地位的局限，他的这个思想并不可能完全实现，但是，上升时期资产阶级进步思想家的这些愿望，对于开拓他们本人的思路和争取广大人民群众对新政府的支持，还是很有意义的。

在政治上超越先人，和在科学上超越先人一样，是天经地义的事情。"各个国家都可以按照它所喜欢的任何形式来管理自己，并随意改变这些形式。"② 为了在新兴的资本主义大国——美国，实现被人们认为是可望而不可及的共和分权理想，以杰斐逊、潘恩为代表的美国政治思想家们决心进行一次前所未有的"民主试验"。

这个试验的第一步是对"简单民主制"的批判。这个过程，主要是由潘恩推进的。

潘恩一针见血地指出，不是民主共和国生而具有不能适应大国的本性，而是"简单的民主制"由

① 《杰斐逊文选》第16—17页。

② 同上书，第89页。

于其自身固有缺陷不能为大国广阔而复杂的社会政治生活服务。这个论断，带来了在政治理论中一系列难题的突破。

“简单的民主制不过是古代的公共会堂”。①这种制度有很大的局限性。

首先，这种制度只依靠其自身的某些民主措施，如用抽签的方法选任官吏、人人参与立法等方法来争取群众的拥护并处理国家的公共事务，而不采用代议制、间接选举、权力制衡等“辅助手段”来管理政府。

其次，是形式对内容的窒息。“当这些民主国家的人口增长和领土扩大之后，这种简单的民主形式就行不通了。”②也就是说，这种制度由于其简单性的形式，而使得民主原则不能向更大的范围扩展。

潘恩的分析是正确的。古希腊民主制的城邦曾经兴旺一时，但何曾几时，它们就遭到了外族军事力量的毁灭性打击；欧洲封建社会某些地方也有过一批独秀的城市共和国，但不是被君主制所吞并，就是自己退化为君主制。这些“小国寡民的共和

① 《潘恩选集》，马清槐等译商务印书馆1982年版第243页。

② 《潘恩选集》第243页。

国”的垮台，其民主的“小”和“寡”是重要的因素。在奴隶社会和封建社会，民主制度的存在只能必然地做为一种“例外的”政治生活现象出现。

在资产阶级革命运动已成燎原之势的十八世纪的美国，民主制度作为一种广泛的政治生活现象，是新的历史条件下的一种新的历史必然。潘恩大声疾呼：问题不在于共和国的范围不能扩大，而在于它不能在简单制的基础上扩大。“简单的民主制”应当发展，而且能够发展。

“雅典小规模实行过的，美国将大规模推行。一个是古代社会的奇迹；另一个则正在成为现代社会人人赞美的目 标。”①潘恩认为，民主共和的崇高思想，如果被辅之以一定的辅助手段，就会成为在未来社会占主导地位的政治体制。那么，用什么样的“辅助手段”来支持共和国呢？这就是潘恩提出的代议制和杰斐逊倡导的层层分权制。

杰斐逊在潘恩推翻了“小国寡民共和论”思想障碍的基础上，以自己特有的“双重制衡”理论，把美国资产阶级的“民主试验”推向了新的阶段。

---

① 《潘恩选集》第246页。

4-2 双重分权——集权论与分权论的综合

杰斐逊等美国思想家提出，既然由一个中央政府妥善管理广大的国土和众多的人口是一件极其困难的事，那么，就应该把可以由地方管好，又不至于危及民族统一的那部分权力交给地方政府，即在从中央到州地方各级政府都实行“三权分立”的基础上，同时实行中央和州两个层次之间的分权，即把分权制的国家政权组织形式与联邦制的国家结构形式结合起来。大国不能实行“简单的民主制”，但可以实行“复合的民主制”。

为了概括性地说明这一思想，我们把这种联邦和州各自的三大国家权力系统之间的横向分权，与联邦政府与州政府之间的纵向分权的有机结合所形成的上中下，左中右的“分权网络”称之为“双重分权”或“立体分权”。当时，美国联邦制党人，曾把这种“分权网络”称为民主的“双重保障”。他们指出，“在美国的复合共和国里，人民交出的权力首先分给两种不同的政府，然后把各政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门。因此，人民的权力就有了双重保障。两种政府将互相控制，同

时各政府又自己控制自己。”① 这个概括，也是比较准确的。

这个深刻思想的提出，是美国独立时期的资产阶级各派特别是集权派与分权派之间激烈思想交锋的产物。

集权思想的主要代表人物是汉密尔顿。

集权派代表大地主、大商人的利益，他们希望巩固大资产阶级的统治地位，发展自由资本主义制度。独立以后，北美十三州组成了邦联，但各州仍具有独立的国际人格，互相课以重税，进行经济封锁，妨碍北美经济的迅速发展。因此，集权派希望建立一个强有力的中央政府，协调经济发展，对抗欧洲各国的敌视和限制。

分权派的主要代表人物是杰斐逊。

分权思想代表了农民，城市贫民，手工业者的利益。分权派是资产阶级中的民主派。他们希望保留较多的州权，发展地方自治，担心随着中央政权权力的集中和扩大，而走向新的专制，担心机构的扩大会使政费增多，加重下层人民的经济负担。这些人的地方观念太深，也是导致他们重视地方分权的一个因素。

需要指出的是，除了一些南方的大种植园主是

① 《联邦党人文集》第265—266页。

出于维护奴隶制的罪恶目的而强烈要求维护州权外，大多数主张地方分权的人并不主张分裂，而是出于健全资产阶级专政，防止暴政的目的。从州权派的祖师爷杰斐逊那里就根本不反对由松散的邦联制向联邦制过渡，更不反对统一，他说，“假如我们四分五裂了，那么，就会使好人的希望和努力受到挫伤，”① 他只是认为，在加强中央集权的同时，也注重地方分权，对巩固资产阶级的统治更为有利罢了。

这一如何处理联邦和地州在权限划分关系的大规模争论，最后导致了一个双方妥协的结局。——1787年5月，在费城一座简朴而雅致的建筑物里，来自十三个州的代表制定了联邦和州适当分权的《联邦宪法》，并且于1790年先后获得了当时北美全部十三个州的批准。这个处理方法既能适应进一步发展经济的需要，有一个统一的、强大的中央政府，又可以避免联邦政府过度集权所可能造成的新专制。

杰斐逊以他的深邃的思想，高度地概括了美国联邦宪法所肯定的“双重制衡”原则。既要有一个强有力的中央政府，又使这个中央政府也受各州政府的限制，而且只有这样的制度，才能使中央政府

① 《杰斐逊文选》第37页。

真正地强大起来。这一思想，是很富有思辨色彩的。

首先，就中央政府的建设而言，杰斐逊和其它美国政治思想家一样，反对立法、行政、司法等国家权力机关中的任何一个有过度膨胀的倾向。为此，后来他曾身体力行，在连选连任两届总统之后，自动下野，没有第三次参加总统竞选。在这方面，他最担心的是："三权融为一体"和"某一种权力过大"两种情况。

三权融为一体。这个问题是比较明显的。对一个主权国家来说，主权是至高无上、不可分割的，也是不能被限制的。为了达到便于统治、防止专制的目的，可以通过一定的分权形式来限制它、分割它，但是，这种限制和分割是有条件的、相对的。国家主权的不可分割性、不可限制性才是无条件的、绝对的。哪个阶级取得了统治地位，哪个阶级也就掌握了这个国家的全部主权。美国国会、总统、联邦最高法院在国家权力系统中处于不同的地位，被联邦宪法授予了不同的职权。它们之间是有矛盾的。但是，它们在代表美国资产阶级的政治、经济利益这一根本点上是完全一致的，这就会使得它们在一些重大问题上相互勾结、相互利用。三权之间相互限制的关系，本身也就是相互联系的关

系。相互限制和相互联系是互为条件的。《联邦宪法》规定，联邦最高法院的法官由总统任命；反之，最高法院又有权解释《联邦宪法》，并宣布总统或国会的法令违宪。无疑，这是在相互限制。但另一方面，也可想而知，总统绝不会任命自己不喜欢的人做法官，但为了政令的通行无阻，总统也会注意搞好同法院的关系。

某一种权力凌驾于其它权力之上。从美国的情况看，总统取得这种权力优势的可能性最大。《联邦宪法》给总统规定了很大的权力。比如：行政命令同法律具有同等效力；对国会通过的法案拥有否决权，如果没有三分之二以上的多数在国会重新通过，被否决的法案即被取消；总统是三军的最高统帅；宣战权虽属国会，但总统往往是超越国会，不宣而战。

在资本主义制度下，这两种状况的出现是不可避免的。杰斐逊的担心并不是多余的。

为了避免上述情况，建立完善的资产阶级民主制度，把美国这个最大的资本主义国家管理好，杰斐逊认为，一个重要的措施，就是象联邦宪法所规定的那样实行联邦和州的分权。

在杰斐逊看来，除了某些必须由联邦政府掌握的权力之外，需要把权力分散到地方上。他主张，

联邦政府只负责处理国防事务、外交事务和协调州际关系；各州政府掌管公民权、法律事务、警察机构，对本州具体事务性工作的管理拥有全权；各郡负责地方性事物。他说“如果把国内外一切政事，事无巨细，均集中到作为一切权力中心的华盛顿的话，它将使一个政府部门对于另一个政府部门的牵制成为无力的了。”①

从目前所能得到的材料看，杰斐逊认为平行分权、制衡与中央和地方之间的纵向分权、制衡相结合，具有两点明显的好处：

第一，可以使每个人都关心国家大事，加强公民对政府的亲切感，收人民监督政府之效，如果人民同政府相距太远，或者插不上手，就无法关心政事。他说：“当每一个人都参与他的区政府或较高级政府的监督工作，觉得自己不仅在一年一度进行选举的那一天而且每天都是事务管理的参与者；当每州没有一个人不是本州大大小小参议会的会员时，他们就会宁愿粉身碎骨，也不肯让凯撒和拿破仑那样的人来夺取他们的权力。”②他提出这个民主设想的实质，是为了照顾统治阶级在各地区的

① 转引自刘祚昌著《略论杰斐逊的民主思想》，载《美国史论文集》美国史研究会编，三联书店出版1980年版第187页。

② 《杰斐逊文选》第68页。

利益，团结统治阶级内部的各种势力，并尽可能地争取劳动群众对资产阶级政权的支持。他对资产阶级民主的理解是理想化的。

第二，可以在三权分立的基础上进一步防止权力集中在少数人或一个人手中，制止暴政专制，减少瞎指挥，精简政府机构，节约财政费用。他指出，“把一切州权都集中到全国政权手中，就会增加盗窃、投机、抢劫、冗员及钻营官职的机会。”①

综上所述，贯穿杰斐逊全部政体学说的核心是：过分强调中央集权不行；同样，过分强调地方分权也不行；只有把三权平行制衡、分权与层层制衡、分权结合、协调起来，即把横向制衡、分权与纵向制衡、分权结合、协调起来，分权和制衡的原则才是完整的。

在美国，一些亲联邦党人历史学家认为，杰斐逊这个人的言行很不一致。在野时，他倡导地方分权；上台后，他却又倡导加强中央政府。②从大量史料和杰斐逊本人的很多论述看，这样的指责是不符合实际的。杰斐逊从来不是一个狭隘的地方主义者，也从来不是一个集权主义者。他所坚持的原则是一贯的：实行“立体分权”。杰斐逊是一位政治

① 转引自《略论杰斐逊的民主思想》，第187页。

② 参见《杰斐逊文选》，第25页。

哲学上的辩证法家。

4-3 双重分权——多种因素长期交互作用的产物

在上一节里，我们以美国资产阶级内部集权派与分权派之间的思想斗争为线索，评述了“双重分权”的产生及其基本含义。那么，“双重分权”之所以在美国产生，并在二百多年的历史中稳定发挥作用的原因又是什么呢？我们的看法是：它是多种因素长期交互作用的产物。

（1）州权观念是重视、实行“双重分权”的社会思想基础

如前所述，美国的前身是英国伴随其国内资本主义的发展，在北美的大西洋西岸陆续建立的十三个殖民地。最后一个殖民地——乔治亚，建于距独立仅四十三年的1733年，英国推行了力使各殖民地在政治上、经济上彼此分离的殖民政策，建立了彼此独立的，服务于殖民统治的政治组织。当时各殖民地都有自己的立法会议。① 这就使得各个殖民地

① 参见（苏）谢沃斯季扬诺夫《美国近代史纲》，史桂林译，三联书店，1978年版。

日益成为小国家的刍型。①十三个殖民地各自直接同英国进行贸易活动，在它们之间的交易中甚至互相课以重税。这种情况的长期持续，使人民形成了浓厚的州权观念，并在这个思想基础上滋生了十分强大的州权势力。

社会意识对于社会存在的相对独立性原理告诉我们，美国虽然早在二百年前就走上了统一的道路，但已经形成了的州权观念是不可能一下子消灭的。情况也确实如此。

独立战争迈出了统一美利坚的第一步。共同的经济、政治利益使它们团结起来共同对敌。经各殖民地代表不断联系和反复协商，于1774年9月5日召开了由各殖民地代表参加的第一届大陆会议。次年5月又召开了第二届大陆会议，会议决定建立大陆军，并在会后开展了共同的外交活动。这时，资产阶级已经取得了实际的领导权。但是，各州之间的联系仍然很差。大多数州的议会仍然反对共同独立。

1777年11月大陆会议制定了《邦联条款》，这是美国走向统一的关键一步。这部美国历史上第一个宪法性质的法律文件于1781年3月得到了各州的批准，但邦联政府只具有各州联盟的性质，各州仍

① 参见《美国通史简编》，第298页。

保持着自己的主权和独立。从国际法的角度看，各州仍有其独立的国际人格。

1789年生效的联邦宪法使美国成为了真正在政治上、经济上完全统一的资本主义国家。但这个宪法本身就是统治阶级内部倡导中央集权的势力与坚持州权观念的势力相互妥协的产物。为了使资本主义获得进一步发展，需要扩大各州之间的经济联系。从统治阶级的最高利益出发，需要一个统一的中央政权。但是北部各州和南部各州之间，大州与小州之间又各有自己的特殊利益。南部一些州的种植园主出于维护奴隶制的罪恶目的，也强烈要求维护州权，坚决反对禁止输入奴隶的意见。他们在制宪会议中还是有一定势力的。“出席会议的五十五个代表中全是有产者，其中十五人是奴隶主。”①同时需要指出的是，资产阶级同奴隶主在经济上的联系相当密切，船主、商人为种植园外运烟草、棉花，并输入奴隶；种植园主也向资产阶级银行借贷。资产阶级从中获得了巨额收入，这是资产阶级代表人物向奴隶主妥协的根本原因。于是，制宪会议炮制了这部既强调中央集权，又重视各州自主权的联邦宪法。

① 南开大学历史系著《美国黑人解放运动简史》，人民出版社1977年版第53页。

实施联邦宪法以来的漫长岁月中，州权观念在美国人的心目中逐渐淡薄了，但毕竟还没有消失；虽然州权势力相对于倡导中央集权的势力来说小多了，但它至今仍是美国政治生活中一股不可忽视的力量。集权与分权的斗争一直在进行着。关于双方的斗争，美国现代政治史有两个典型的例子很能说明问题：罗斯福的“新政”和尼克松1971年的《国情咨文》。

1933年3月，罗斯福上台伊始，就宣布实行“反危机政策”——“新政”。他想用改良主义的方法，加强联邦对经济活动的干预，以调节、挽救垄断资本所造成的经济紊乱状态。但是，加强联邦政府对经济活动的干涉，大幅度增加联邦政府的开支，造成了联邦政府权力的大扩张，引起了州权势力的竭力反对。“当时拥护新政派与反对派之间争论的一个重要方面又是联邦权力和州权力之争。”① 当时的州权势力代表——最高法院于1935年宣布了一系列“新政”法令违宪。理由是，这种法令侵犯了联邦宪法中所规定的州权。

1971年1月22日尼克松向国会提出了例行的《国情咨文》。他一反过去国内、国际问题一锅烩的惯例，单独谈了国内问题，其中一个重要的方面就是

① 沈宗灵《美国政治制度》，商务印书馆1980年版第129页。

联邦政府与州政府的关系。他指出，要建立联邦政府同州政府的“新的伙伴关系”。要一方面“对联邦本身进行彻底改革”；另一方面，“加强和改革我们各州政府和地方政府”。① “要使各州和地方分担更多的责任”，“使权力和资源从华盛顿流回到州和地方去”。② 这次讲话轰动了国际新闻界。从尼克松的言谈话语中完全可以觉察出州权势力的强大，以及两种势力之间斗争的激烈程度。

美国各州加入联邦的时间不一，其中一些州是美国侵略扩张的产物。这是很多美国人州权观念很盛，地方独立感比较强的另一个原因。从1803年开始，美国用武装侵略、“购买”、“探险”等手段先后从法国、英国、墨西哥、西班牙、加拿大、沙俄等国取得了大片土地，然后又通过法律手续把它们接纳为新州，接纳新州的活动一直 持 续 到1959年，美国也就从最初的十三州增加到五十个州。

1789——1796	纽约等	16州加入联邦(包括 13 州)
1803——1850	佛逻里达等	14州加入联邦
1858——1896	华盛顿等	16州加入联邦
1912	新墨西哥等	2州加入联邦
1959	夏威夷等	2州加入联邦

① 见1971年1月26日《人民日报》第5版“新华社讯”。

② 转引自复旦大学编《美国政府机构》，上海人民 出 版 社1972年版第112页。

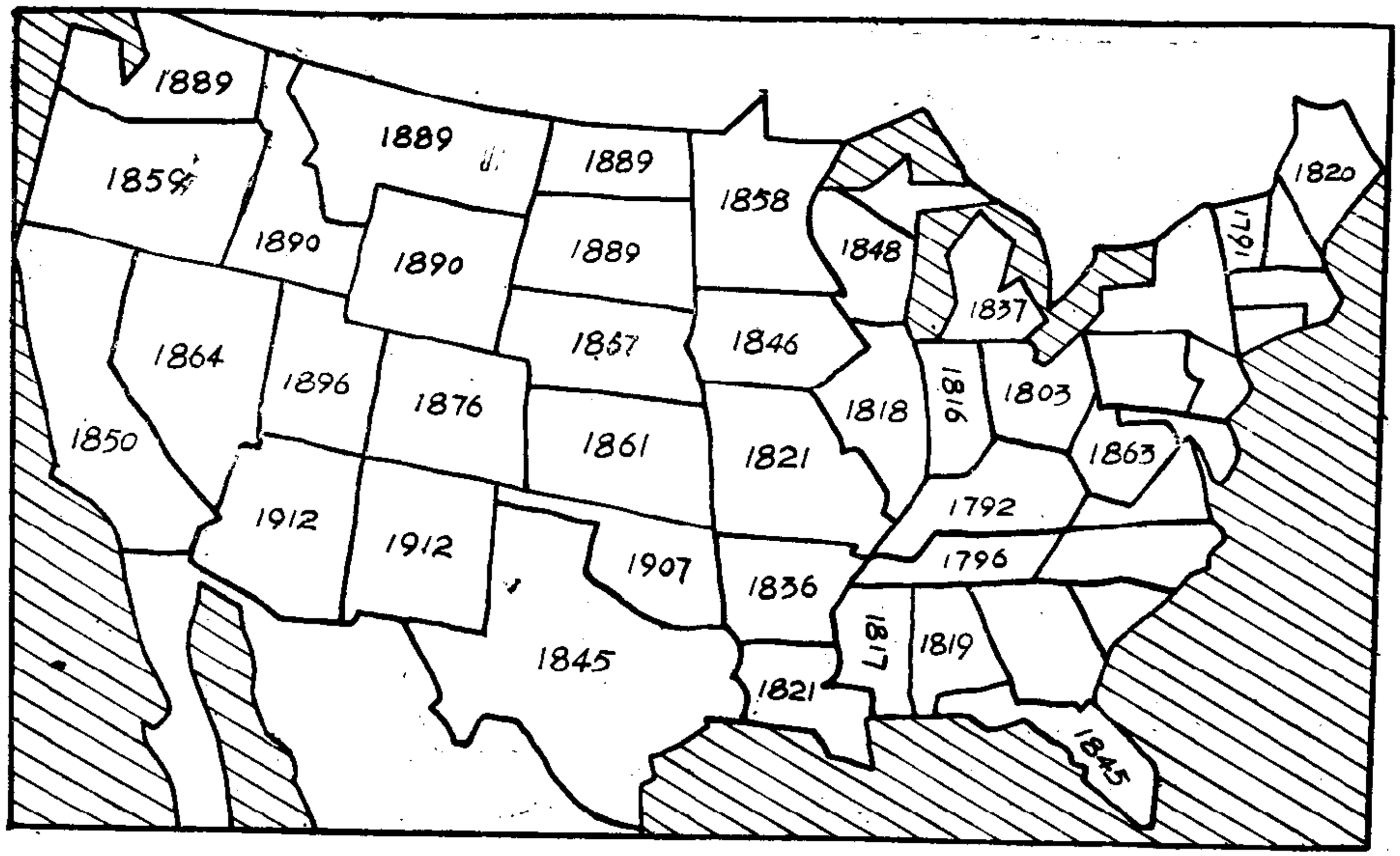


图4.1.美国各州成立时间示意图①(没有标出年代 的是原十三州；本土以外的阿拉斯加州和夏威夷州均成立于1959年。)

美国疆域的扩展恰如一张打开了的地图，把地 区性的差异表现出来。这种差异构成了十九世纪 美 国政治的 基础，并且至今仍然在美国政治生活中起着并不明显，但 又 十分重要的作用。

① 该示意图的原型见（英）维尔著《美国政治》王合等译商务印书馆1981年版第10页。

在这样的情况下，国民很难在一个较短的时期内，对国计民生的重大问题形成一致的看法，他们产生一些重视本州、本地权益的想法是完全正常的。

总之，州权观念的产生和延续是美国历史发展的合乎逻辑的结果。这种普遍存在的州权观念，是美国当初确立地方分权制度和至今仍然比较重视州权的社会思想基础。

（2）经济发展的区域性不平衡，是重视实行“双重分权”的重要原因

在殖民时期，北美十三个殖民地的经济发展就存在着十分严重的区域性不平衡。英国大肆推行殖民主义的经济政策，把北美变成了它的原料供应地和倾销各种商品（主要是工业品）的市场，造成了北美经济的畸形发展。这种不平衡以北部、南部所呈现出的差异最为明显。北部的经济是多样化的。如，东北端的新英格兰各州，金属矿产丰富，铁器制造业比较发达；有茂密的森林，造成了伐木业、造船业的出现；曲折的海湾又为捕鱼业、海上运输业提供了良好的条件。这一切使得该地区的资本主义经济发展在全北美取得了领先地位，直到十九世纪二十年代，工厂制还仅盛行于这一地区。南部则利用温暖、湿润的气候，大量使用黑奴，发展了种

植园经济，但品种单一，几乎全是烟草。独立以后，美国作为英国经济附庸的地位扭转了。但是，国内新开辟的西部地区却成了东北部地区的原料供应地和市场。西部地区远远落后于其它地区。南部地区由于顽固坚持奴隶制，阻碍了经济的发展，不仅工业远远落后于北部地区，农业经济也处于停滞状态。《联邦条款》和后来的联邦宪法都是在这样的经济背景下制订的。

美国确立联邦制后的二百年中，经济发展十分迅速。由农业是“各地生产的主要部门”的国家，一跃成为了强大的工业国。西部地区的经济实力增强了，东部地区的经济力量在全国所占的份额减少了，但是，东部地区仍然占相当大的优势，个别州的优势更为明显。经济发展的区域性不平衡问题仍然没有解决。

例如，集中了美国大多数产业工人的制造业在从十九世纪七十年代到二十世纪六十年代的百年间，它的职工人数按地区分布的情况有了一些变化，东部地区制造业职工由占全国总数百分之八十九降为百分之七十五，① 但优势仍明显存在。

又如，由于经营传统和气候条件的作用，美国

① 参见（英）埃斯塔尔《美国现代地理》（英文版）New York 1972年版，第286页。

的农业、畜牧业及各种经济作物的生产都呈明显的地带性分布，各大区域之间存在着重大的差别。这种天然差别，是难以克服的。

因此，各个州、各个地区有着各自特殊的经济利益需要维护。美国资产阶级在不同地区的特殊经济利益，需要有一个合适的政治制度来保护。这是美国统治阶级选择、并长期维护联邦制，比较重视地方分权的经济上的原因。

美国经济发展的这种不平衡性，对政治生活的影响是直接的、多方面的、巨大的。现仅举与地方分权有关的两个例子，来说明这一情况。

一是，美国的垄断财团大部分富有地方色彩。垄断财团操纵了从中央到地方的全部政治生活。列宁说："'经济上的强者'的力量也在于他们握有政治权力。没有这种政治权力，他们也就不能保持自己的经济统治。"① 为了抢占地盘和榨取更多的垄断利润，它们之间进行着激烈的，争夺政治权力的竞争。经济实力最强的几个东部财团操纵了历次总统选举活动。摩根财团和洛克菲勒财团的力量此消彼长，互相掌着联邦政府的控制权，其它的地方财团也想染指总统宝座，但都被东部的垄断财团挤出。那些大大小小的地方财团，由于没有"资格"

① 《列宁全集》第1卷第236面。

掌握中央权力，因此，就会极力维护他们所在州的权益。

二是，来自全国各州的资产阶级政治代表——国会议员、政府官员为其各自主子的经济利益服务。参议院由每州各两名代表，共一百人组成。众议院的四百三十五个席位，按各州人口比例分配。这些议员和政府部门的要员，都有其特殊的经济背景。例如，1969年的四百三十五名众议员中，与本州、本地的银行有联系的就达九十人。① 议员中律师居多数，他们的经济背景也很复杂。这些人把自己归属于某一个地方经济势力（如财团），为自己所在州、地区的经济势力服务。

（3）独特的人口、地理条件，也是一个不可忽视的因素。

美国是世界上人口最多的国家之一。据1979年2月统计达二亿二千万。其中，白种人一亿八千万，黑种人二千五百万。② 美国不仅人口多，而且成份复杂，有土著印第安人，有由非洲贩运去的黑种人，有迁移去的英国人、法国人、荷兰人等欧洲白种人，还有一部分亚洲黄种人，如华人。

① 复旦大学《美国垄断财团》，上海人民出版社1977年版第54页。

② 《各国概况》，世界知识出版社1979年版第1077页。

美国也是世界上领土面积最大的国家之一，达九百三十六万平方公里。象阿拉斯加州、夏威夷州等还远离本土，地理上的独立性更强。美国的自然环境也呈明显的地带性分布。这些都是老生常谈了。问题是，美国的地理环境与它选择地方分权制有什么关系？

地理环境是社会存在的内在因素之一。人类进行物质资料生产是须臾不能离开（人类所赖以生存的）自然环境的。地理环境通过对生产力的影响，作用于包括经济关系、政治关系在内的整个社会关系。当然，地理环境对社会关系的影响，是在和社会其它因素的相互作用中发生的，它对政治生活的影响也是在较低的层次上起作用的。生产力和生产关系的矛盾运动才是决定整个社会关系的根本原因。我们也不能忽视地理环境在社会政治生活中的作用。气候、土壤和自然资源的地区性差异无疑会引起人们在生活方式和社会生活结构上的差别，英国著名的美国政治问题专家维尔（M.J.C.Wilc 1927年—）指出，“这种差别构成了十九世纪美国政治的基础，并且到今天仍然在美国政治生活中起着并不明显但又十分重要的作用。”① 这种看法是客观的。“地理环境决定论”是错误的，但忽视。

① （英）维尔《美国政治》商务印书馆1961年版第1页。

甚至抹煞自然人口、地理因素在政治生活中的作用也不是唯物辩证的。世界上没有脱离一定地理环境条件的政治关系、政治制度。在美国的条件下，在近二百多年来这段时间中，我们并不认为它的地理环境对国体有什么影响。但是，美国资产阶级在选择、维护一个政体时，是不能不充分考虑到自己所统辖地区的地理环境条件的。任何事物都是一个复杂的矛盾统一体，都是多种因素作用的结果。如前所述，美国重视地方分权，选择联邦制，有其思想的、政治的、经济的原因，但也不能不认为还有其地理环境、人口条件方面的因素。

就实行地方分权制而言，面积较大、地理环境比较复杂的国家就比面积较小的国家有更为重要的意义。目前，世界上除了几个面积较小的国家以外（如欧洲的几个公国），其余国家和地区都有若干行政区划，中央政权都不可能一杆子插到底，都存在着地方分权的问题。但是，这个问题对于面积较大的国家，就显得更重要一些，更迫切一些。一方面，国家大无非是指领土面积大、人口多、环境复杂。如果中央政府同地方政府之间不确定恰当的分权关系，往往是管则“死”，不管则“乱”。另一方面，在管理范围大，行政层次多的情况下，大部分公民距中央比较远。地方政权如无实权，很难达

到公民监督政府的效果。总之，不论是自上而下，还是自下而上都很不灵活，开展民主生活十分不便。在美国，实行地方分权是资产阶级民主的一个重要内容。如不这样，就会使资产阶级的内部矛盾加剧并公开化，各种“民主”言辞就会成为无人相信的空话。

（4）“拥有古老国家里最进步的人”，是美国得以创造和长期实行“双重分权”的群众基础

政治生活的主体是人，是人和人之间的社会关系。用老密尔的话说，“政治机器并不自行运转”。正如它最初是由人制成的，同样还须由人，甚至由普通人去操作。“政治制度是人的劳作”。没有千千万万人民群众的积极活动和思想所构成的社会基础，任何政治制度都会成为纯粹人为的东西，成为“空中楼阁”。以分权制和联邦制的结合为特色的政治制度，之所以能在美国最先出现，并稳定地实行两个世纪，是与美利坚人民的进步和反封建传统分不开的。

马克思恩格斯在《德意志意识形态》中指出：“在那些已经发达的历史时代才开始自己发展的国家里，例如北美，‘资本主义的’发展是异常迅速的。在这些国家里，除了移居到那里去的个人而外没有任何其他的自发地形成的前提，而这些个人之

所以迁移到那里去，是因为他们的需要与古老国家里现存的交往形式不相适应。因此这些国家在开始发展的时候就拥有古老国家里最进步的个人，因而也就拥有与这些个人相适应的、在古老国家里还没有能够确立起来的最发达的交往形式。”① 北美的居民大多数来自欧洲各国，大部分是在英国、法国资产阶级革命前后迁移来的工人、破产农民、小手工业者等贫苦群众。他们不满意欧洲当时存在的落后的生产关系，具有反封建的意识，易于接受新事物，其中有些人还受过革命的洗礼。因此，进行资产阶级民主革命，推行资产阶级政治制度的阻力也就小得多了。这些具有资产阶级民主习惯、传统的人民，包括深受资本主义性质农场主压迫的广大奴隶、契约奴构成了资产阶级推行资产阶级民主共和政治制度的群众基础，成为了独立战争和南北战争这两次资产阶级革命运动的主力军。

这样的人民，往往具有很强的参与变革、适应变革，承受各种各样新的社会关系和新事物的能力。虽然美国独立战争发生在英国资产阶级革命之后，但它走的是一条与英国革命完全不同的道路。美国资产阶级关于将分权制与联邦制融合起来，构筑“立体分权”的政治制度，更是一次前所未有的

① 《马克思恩格斯全集》第3卷第82页。

“民主试验”，因此具有一定的冒险性。但是，以杰斐逊、潘恩、汉密尔顿为代表的美国政治思想家和美国人民以热衷于“试一试”的精神状态在政治生活领域作了许多新的探索，耐心地承受了挫折和争议带来的巨大精神和心理压力，终于获得了成功。

美国人民的宝贵特点同处在上升时期的资产阶级民主主义思想相结合，发挥了巨大的作用，比较彻底地扫除了封建主义的残余，推动了历史的前进。只有干净利落地清除了封建主义的残余，才有可能干净利落地建立起资本主义的政治制度。

4-4 双重分权——分权论的顶点和终结

“双重分权”学说在美国的出现，使分权论获得了完整的形式。

从1689年英国人洛克的《政府论·下篇》到1748年法国人孟德斯鸠的《论法的精神》，再到十八世纪七、八十年代美国人杰斐逊、潘恩、汉密尔顿关于分权制、联邦制的大量论述，① 大约经历了一

① 杰斐逊、潘恩、汉密尔顿的分权思想大多数散见于他们的论文、讲话、信件、公文、通知之中。

百年左右的时间。在这段时间中，分权论伴随着西方资产阶级革命由兴起到发展，再到在世界范围内基本完成的历史脉胳，也迅速地完成了由提出、发展、完善，到达到自身顶点的过程，即：

两权分立——→三权分立——→双重分权（立体制衡）。

杰斐逊等美国政治思想家的“双重三权分立”学说，使西方分权理论实现了其自身的完满化。分权论发展到“双重分权”学说，已经能够做到理论地解释如何巧妙地处理、调节资产阶级的普遍利益和局部利益之间，这个集团的利益和那个集团的利益之间的矛盾，解释这些冲突与统一的资本主义国家的现实性和必要性之间的关系。从资产阶级的角度看，美国联邦党人把分权论看作“政治上的真理”是合乎逻辑的。至此，分权论的理论框架中已经充满了它自己所能够容纳下的全部内容。

彻底的资产阶级革命，和完满的分权理论是同时出现的。

“双重分权”学说在美国的出现，使分权论能够更加有效地为资产阶级服务。

“双重分权”理论解决了在美国这样的大国，如何全面坚持资产阶级民主制度，如何坚持实行“三权分立与制衡”的原则，如何妥善地处理资本

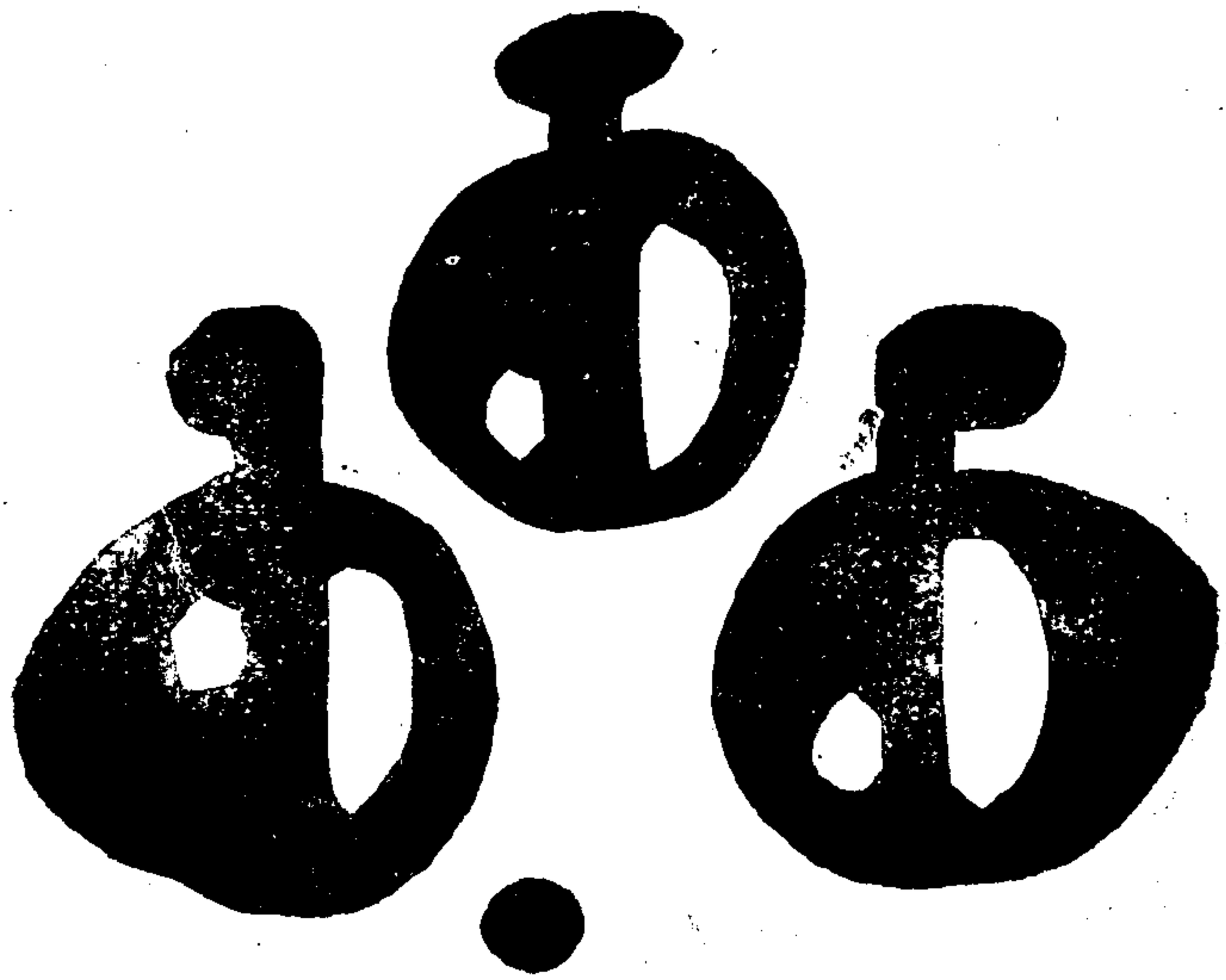
主义国家的中央和地方之间的关系等一系列在思想史、政治史上举足轻重的重大问题，具有很大的实践意义，美国资产阶级充分地意识到了这一点。1788年2月8日，汉密尔顿和麦迪逊在写给纽约州人民的文章中指出，起着“设计政府的内部结构”作用的美国联邦宪法，“对共和主义来说可喜的是，通过对联邦原则的合宜修正和混合，可以把实践范围扩充到极大的范围。”① 从此，那种认为，只有在小国寡民的国度里，才能实行共和制和分权制的传统政治偏见被送进了历史博物馆。二百多年以来，各国资产阶级在不同的程度上，普遍使用这个理论工具为健全自己的统治机器服务。这与分权论的系统性、完整性和实用性是分不开的。

“双重分权”学说在美国的出现，也标志着分权论的终结。

任何事物，一旦发展到了自己的顶点，也就意味着它将开始走向自己的反面。“双重分权”提出之后，包括美国人在内的各国资产阶级政治思想家，除了在既定的理论框架内，做一些小修小补的工作之外，未能再给分权论增添什么有价值的新东西，甚至在某些人那里，还出现了理论上的倒退。从此，分权论进入了停滞的阶段。以杰斐逊为代表

① 《联邦党人文集》，第267页。

的美国思想家的“双重分权”理论的出现，既标志着分权论达到了顶点，也标志着分权论在理论上的终结。分权论再也没有，也不可能继续大踏步地前进了。



第五章
分权论和分权制在现时代

政治制度首先是国家组织和国家内部关系中的有机生命过程；在这种关系中，国家把自己区分为自己内部的几个环节，并发展它们，使它们巩固地存在。

——黑格尔

5-1 当代分权论的涵义与分权制政体的构成要素

在以上四章里，我们试图勾勒出分权论发展的轮廓，从纵向角度揭示分权论在资本主义世界革命中所展现出的内在发展逻辑。在这一章里，我们则力图在资本主义现时代这个横断面上，探讨一下分权论在当代的基本涵义，评述一下几种分权政府的主要模式，为对分权论进行理论思考提供前提。

在当代，“分权”已经成为一个争论不已，歧义横生的理论问题。仁者见仁，智者见智。根据我们的理解，认为应当把“分权”区分为分权论和分权制，即关于“分权”的学说和原则可以称之为分权论，而在实际政治生活和政治制度的角度，则把体现分权原则的政府体制称为分权制（Distribution of Powers）。

就分权论而言，又有狭义和广义两种涵义。狭义的分权论，就是关于“立法、行政和司法这三种国家权力，应分别由三个不同的国家机关掌握，各自独立行使，而又相互制约”的资本主义国家机构的组织原则，简称“三权分立”。这一原则在不同国家实行中的区别，形成了不同的国家政权组织形式。广义的分权论，在狭义分权论所肯定的原则的基础上，还包括国家的整体和部分，即单一制国家中央政府和地方政府之间的权力分配关系和联邦制国家中联邦政府与各邦国（州）政府之间的权力分配关系。这两种国家权力的分配方式的差别，形成了不同的国家结构形式。

分权论作为一门系统的学说，有两条主要原理。

第一，关于权力分立和分配的原理，即“任何一种国家权力都必须受到限制”的原理。根据“分

权”（separation of powers）原则：国家权力应当由若干在法律地位上平行的机关分别独立行使，它们各自对宪法负责；它们之间在法律上不具有任何隶属关系；在没有必要限制的情况下，它们之中的任何一个机关都有停止整个国家机器的能力。比如，“司法独立”原则就是在这个原理的基础上确立的，即司法权由法院独立行使，不受立法机关和行政机关的干涉。又如，瑞士联邦是一个实行联邦和州分权的复合制国家，它的二十三个州都是“主权州”，有自己的宪法，联邦和各州之间不具有法律上的隶属关系。

第二，关于权力制衡（checks and balances）的原理。根据这个原理，各个国家权力机关之间不仅相互独立、分离，而且要相互牵制、平衡。为此，当宪法和人民授予某一个国家权力机关或某一位官员一定权力时，必须同时对和它对应的另一个或几个国家权力机关或某一位或几位官员也授予一定的权力，以期取得它们之间的权力平衡。强调这一面，显然是要使各个国家机构在为统治阶级最高利益服务的过程中，能够做到相互配合，通力合作，同时，避免专权现象的发生。

“分权”和“制衡”是分权论的两个基本方面，它们是相互依赖、互为条件的。“分权”的特

征显然在于“分”；“制衡”的特征在于“合”。资本主义国家的主权完全由资产阶级所掌握，因此，“分”是相对的，“合”才是绝对的，“分”是为了“合”，“合”是“分”的目的。

现代资本主义的分权政府体制，是由国家元首、立法机关、行政机关、司法机关、军队以及地方政权机关等要素组成的庞大系统。分权论作为资本主义国家机构的组织原则，其功能就是对这些要素进行组织和建构。分权论的两条基本原理，是这些要素运动与联系的规则。

国家元首，是国家机构中的重要要素。国家元首（总统、主席、国王、女王、埃米尔、苏丹等）是在实质上或形式上对内对外代表国家的机关，它可以是由一个人担任，也可以是由一个团体集体担任。有些国家，如美国，国家元首同时作为行政机关的最高负责人执掌实权；在另一些国家，国家元首仅仅是国家的象征和礼仪上的代表。资产阶级共和国的国家元首是选举产生的，而资产阶级立宪君主国的国家元首是世袭的。但是，国家元首，不论是否掌握实权，不论是民选的，还是世袭的，在外观上总是超越于立法、行政、司法等一切国家机关、代表着整个国家的统一。

“立法机关”，顾名思义，是行使国家立法

权，解决法律问题的国家机构。立法权是国家制定、修改和废除法律、授权行政机关制定法规的权力，是资产阶级通过法律体现自己的意志，使之成为公民的社会行为规则的权力。立法权是资产阶级在反封建斗争中所赢得的一项政治特权。立法机关除了行使立法权以外，还享有财政权——以批准行政机关所编制的预算和决算的方式对国民收入进行再分配的权力，监督权——议会以质询，投不信任票、弹劾、批准条约等方式对政府工作进行全面监督的权力。

目前，资本主义国家的立法机关，一般是两院制或一院制的议会，其主体是议员。在资本主义国家，议会被看作“表达民意”的机关。但是，从议会的历史和它的现实作用看，从多数议员的政治态度、背景、出身看，议会不是全民的，也不可能是全民的。

“行政机关”，是狭义的政府，是掌握行政权的国家机构。行政权，就是“内政外交大权”，即实际处理国家对内对外事务的权力。国家行政机关是资产阶级直接实现其一切重大决策的工具。它根据国家的法律，负责制定、执行国家的政策，享有立法创议权和修改立法的建议权。行政机关的首席负责人——总理或首相，通称为“政府首脑”，负

责处理国家的日常事务，保证法律的实施。

“司法机关”行使审判和监督守法的权力，它包括法院和检察机关。法院的主要任务，是审理民事、刑事诉讼案件，还可以对法律问题提供咨询意见。检察机关就刑事案件代表国家提起公诉，并监督判决的执行。资本主义国家司法机关的职权还涉及到纯粹的司法事务之外的某些立法、行政性质的问题。例如，有些国家承认法院的判例享有和普通法律同等的效力。有些国家的最高法院享有解释宪法和违宪的权力。司法机关独立行使职权，不受任何方面、集团或个人的干涉，并具有独立的组织系统。但是，资本主义国家司法机关的活动总是在事实上受到各方面的干预。

“军队”是资本主义国家机构的重要组成部分。它是执行资产阶级政治任务的武装集团，是一个最典型的暴力工具。如果说立法、行政、司法机关执行的是资本主义国家的日常事务的话，那么军队则侧重处理在阶级冲突尖锐状态下的国家事务，“军法管制”、“紧急状态”就是如此。正如列宁所指出的“最能表现这个国家机器特征的有两种机构，即官吏和常备军。”①在资本主义国家，根据法律规定，军人在服役期间不得介入竞选和政党活

① 《列宁选集》第3卷，第195页。

动。不得在政府中任职。这种限制的目的是为了避免军官和军队干扰政府，保证政府的稳定，并不能证明资本主义国家的军队的“超党派性”。

资本主义联邦制国家的州或邦国政府和单一制国家的地方政权机关，是参与国家权力分立与制衡的另一个基本要素。

州（或邦国）政府，是联邦制国家中各个成员单位的政权机关，它们依约组成整个联邦。州（或邦国）政府有自己的宪法和自己的立法机关、行政机关和司法机关，拥有法律所规定或允许的立法权、行政权和司法权，但一般没有自己独立拥有的军队。因此，它们不属于地方政府，而是某种受到限制的“小国家”。

地方政权机关，是单一制国家设置于地方各级行政区域的国家机构，是中央政权机关的下属机关。地方政权机关所拥有的只能是那些不会危及全国统治的次要权力。从理论上讲，单一制国家中央和地方之间显然不具有本来意义上的分权关系。但是，一些国土较大、人口较多、民族状况较复杂的国家，也往往吸取复合制国家的经验和作法，而采取一些分权性的政策。这种作法，也很值得研究。

在西方国家，构成国家机构的要素是基本相同的。但是，由于各国历史文化传统、阶级力量对比

的不同，经济发展的水平和经济结构、人口和自然地理环境状况的差异，以及它们各自对分权原则的不同理解和认识，各国家对上述国家机构要素的组织和建构是有显著区别的。它们构成了资本主义世界政治生活纷繁复杂、千姿百态的外观。正如列宁在谈到资本主义政治制度的共性与个性的关系时指出，“美、英、法、德等先进帝国主义国家的政治形式，虽然基本上相同，但它的形式是更加不一样的。”①

当代，分权制政体，主要有美国、英国和法兰西第五共和国三种主要模式。这三种典型模式，代表着分权制的全貌。瑞士联邦的委员会制，显然没有充分体现分权原则，但由于它在弥补其它几种现代国家政体的缺陷方面有自己的特色，因此也列在本章的评述范围之内。这几种模式对国家权力若干要素的组织，已经同它们所为之服务的阶级内容形成了某种固定的联系，即总统制、内阁制、总统内阁混合制和委员会制四种现代资本主义国家的政体。所以，通过对它们的考察，对于系统地认识当代资本主义政治现象是会有帮助的。

---

① 《列宁全集》第23卷，第64页。

5-2 “现代国家最完善的例子”——美国的分权模式

“现代国家最完善的例子就是北美。”① 这种分权模式最充分地体现了现代分权论的全部涵义和两个主要的原理。了解了这种政治形式，也就了解了分权与制衡原则的基本精神。美国的分权模式，有以下主要特点：

第一，三权完全分立。

美国国会掌握立法权。国会由众议院和参议院两个团体组成。国会两院的议员全部由选举产生。参议员每州有两个名额，全国共一百名，任期六年，每两年改选三分之一。众议员按各州人口比例选出，但每州必须至少有一名众议员，固定为四百三十五个名额，任期二年，期满全部改选。美国国会拥有最高立法权、修改宪法权、对外宣战权和监督财政权等四大权力。虽然，进入二十世纪以后，美国也和其它西方国家一样，立法机关的作用有所下降，但是美国国会仍然是西方国家代议机构中最有权势的。美国国会的优势地位与美国联邦宪法关

① 《马克思恩格斯全集》第3卷，第70页。

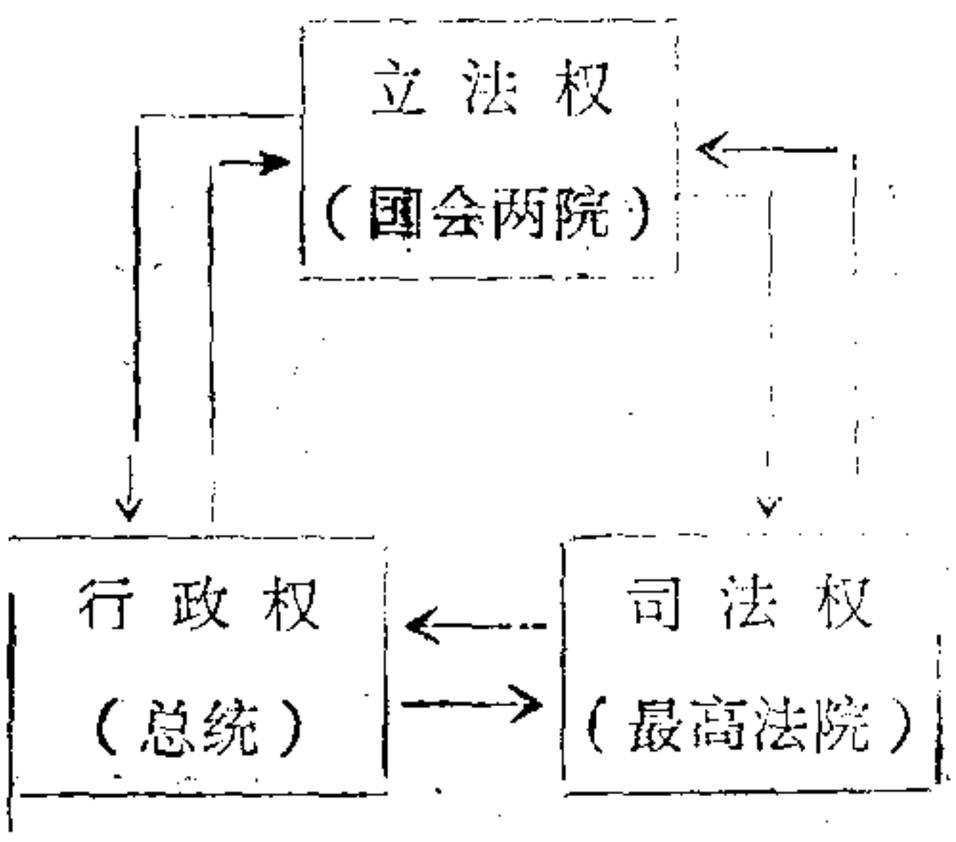


图6.1. 美国国家权力系统示意图

定有着直接的关系：国会议员和联邦总统分别选出；总统无权解散议会；总统无直接立法权。在美国，公众只能预料国会中可能会发生什么，而无法肯定国会中将一定会发生什么。

美国总统是国家元首，政府首脑和三军总司令，掌握国家行政权。在美国，国会多数党不一定是执政党。因此，总统不对国会负责，而是直接对选举自己的选民和联邦宪法负责，国会也没有要求总统辞职的权力。

根据联邦宪法，司法权属于最高法院及国会随时制定、设立的低级法院。联邦法官，一旦受任，如无失职行为，便终生任职。联邦最高法院拥有监督立法和解释宪法这两项重要权力。联邦政府和各州政府的法令，如果被联邦最高法院认为违反宪法，均无效。至于“独立审判”更是不言而喻的。

第二，三权密切制衡。

美国联邦宪法在严格划分了立法、行政和司法

分立的同时，也在三权之间建立了密切的制衡关系。美国总统对国会最强有力的制约武器，就是他拥有的对国会通过的法案的批准权和否决权。根据宪法的规定，如果被总统否决的法案不能以三分之二的多数在国会两院重新获得通过，该法案就算被取消，但是，总统所批准或否定的只能是法案的全部，而不能是法案的部分。总统的否决权，是违反美国所自诩的“民主”精神的，因为，有了这个强有力的法律武器，总统就可以拒绝任何一个虽然由“人民选出的”国会通过，但不合他本人胃口的法案。此外，总统还拥有立法建议权和可以取得委托立法权，更为干脆利落的是，总统的行政命令与法律有同等效力，反之，立法机关也有许多限制行政机关的途径：总统任命的高级军、政、法官员，均须经过参议院的同意；参议院可以对总统的违法行为进行弹劾；总统与外国缔造的条约，要经参议院的批准；众议院对行政机关的最大威慑权，是它掌握着对政府开支的全部经费详细地进行表决的权力，即所谓“国会掌管钱袋”。

行政权对司法权的制约，主要表现为，最高法院的法官这一少有的“美差”要由总统任命，显然，总统无疑会任命对自己较为有利的人来担任这一重要的职务。另一方面，由于九名最高法院的法

官是终生任职，因此，有利于他们保证自己的独立地位，消除他们对于总统权威的顾虑。“法官在获得总统的任命之后决不是总统的傀儡，他们向最高法院提出的意见曾激怒过许多总统。”① 他们可以利用自己作为美国宪法最终解释者的特殊地位，以宣布总统法令违宪的方式牵制行政机关的权力。

至于立法权和司法权之间的相互制约，则较为微妙。最高法院的法官虽由总统提名和任命，但要经过参议院的同意；参议院对高级官员的弹劾之权，包括施及于专门审查他人的法官和首席法官。同样，面对立法机关，司法机关也不是无所作为，他们可以“比较超脱于纷乱的政治生活之外”的方式，行使立法监督权，并“以多种方式提出了新的政策。”②

第三，“帝王般”的总统是国家权力系统的核心。

美国总统并不是一个“纯粹”的行政首长，而是一个“帝王般”的政治领袖。罗斯福、尼克松都曾被专栏作家或新闻记者称作国王式的总统。总统的巨大权力，固然首先是来自于联邦宪法关于总统

① （英）维尔《美国政治》，商务印书馆1981 年 版，第229页。

② 《美国政治》第234—235页。

权限的规定。但是，尽管如此，总统的实权仍然比已经法定了的巨大权力还要大得多。

华盛顿、杰斐逊、麦迪逊、林肯等极其杰出的社会活动家或政治思想家，担任了最初若干届的美国总统。这些上升时期的资产阶级代表人物的突出贡献和优良品质，为“美国总统”这个职位赢得了荣誉，为形成美国重视、尊敬总统的传统奠定了基础。另一方面，多数美国总统总是比较注意自己在公开场合的形象和自己与公众的关系。这也是美国总统享有巨大权威的重要原因。

强化总统的权力和地位，是维护资产阶级利益的需要。早年，在制定联邦宪法的过程中，立宪者们也讨论过关于总统职位的设置和权限的问题。在美利坚合众国成立之前，共和国并不是政治生活的普遍现象，因此，有许多前人没有遇到过的新问题。怎样设计美国的行政首长就是一个突出的难题。在当时可供美国人参考的仅有过的几个共和国之一——古罗马共和国，是实行“多头行政官”制，即共和国的首脑是由几个人组成的团体。象古罗马那样，在几个行政官之间实行相互制约，是体现“分权”精神的，对于防止专制是有益的。所以，有人曾经这样设想过。但是，更多的人认为，如果实行“多头总统”，就无法使行政机关对重大

的紧急事件，特别是对战争和国际事务中需要采取果断行动的事件作出及时的反应。有人甚至援引，在古罗马也总是在若干名行政官中确定一名“暂时的独裁者”来对付紧急事变的史例来论证总统应当是一元的，而不应是多头的。生活在比以往任何时代都更加复杂、紧张的环境中的美国，需要有一位能及时地、强有力地维护自己利益的最高行政负责人。于是，在总体上体现分权精神的联邦宪法，却用几百字确立了一个“世界上最强有力的民选官员”。

随着总统权力的扩大，不仅行政机关形成了相对于立法机关和司法机关的优势，而且在行政部门之中，总统本人、总统的办事机构，总统的顾问与助手已经取得了事实上的支配性地位，国务院、国务卿、内阁的作用和影响继续下降。亨利·基辛格博士，在尼克松的大部分任期中，是总统国家安全事务助理，但他在美国政治生活中的重要地位和作用，是人所共知的。总之，在行政事务中，是总统一人说了算。美国政府的内阁，只是总统的顾问团，专门讨论总统感兴趣的事情，虽然每周有一次内阁会议，但参加人员和会议时间均不确定。尼克松任总统时，内阁会议每次只开两个小时。

总之，“美国总统拥有极其广泛的权力，他是

美国整个垄断资产阶级政治上的最高代表。”① 他不仅拥有总统制政体下所特有的实权，而且拥有比君主立宪制国家国王更大的象征性意义。现在，美国总统以及不需要选举、也不从国会领取工资的第一夫人的一举一动，就会引起政界人士和新闻记者对于整个政局的种种猜测和议论。这种情况是正常的吗？因此，仅仅从法律条款上去理解美国总统的作用是不够的。我们不能不看到美国总统所代表的阶级的力量、政党的力量和传统的力量。

第四，实行联邦和州的分权仍是一个显著的特点。

美国现有五十个州。“州”是组成联邦的单位。“各州(邦)不是按民族特征划分的，而是按地理特征划分的。”② 从法律上讲，各州政府的权力和联邦政府的权力都是由联邦宪法直接授予的，两者并无统属关系。一七八九年生效的联邦宪法对联邦政府和州政府的权力做了很多规定，但原则无非两条。一是联邦的地位高于各州；二是联邦政府同各州各有其“专有权力”。

美国是一个统一的资本主义国家。联邦宪法明

① 沈宗灵著《美国政治制度》，商务印书馆1980年版，第70页。

② 《斯大林全集》第3卷，第27页。

确规定，联邦宪法、联邦政府在美国具有至高无上的地位。如第六条中有："本宪法与依照本宪法所制定之合众国法律，及以合众国之权力所缔结或将缔结之条约，均为全国之最高法律。"联邦宪法对联邦政府的权力做了明确规定，并一一列举。主要权力有：负责外交事务，建立和给养军队，宣战和讲和，管理外贸及州际商务，发行货币，统一度量衡，管理专利权和版权，接纳新州，经办邮政等。

关于州政府的权力，在联邦宪法第十条中是这样规定的："本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使之权力，皆由各州或人民保留之。"学术界把这种权力称为"保留权力"。经过归纳，州政府主要有以下权力：兴办教育、文化事业、处理民法、刑法范围内的事务，维持地方治安，管理工商业和劳务，监督地方政府，管理交通，管理救济和教养，等。

还有一些联邦和州共有的"共有权力"，如课税等。联邦政府和各州政府为了各自的用途，可以分别直接向公民征税。

美国各州都有自己的宪法。州政府也同联邦政府一样，根据制衡原则，分为立法、司法、行政三个子权力系统。州政府对联邦政府保持着一定的独

立性。例如，联邦非经州的同意，不得改变州的疆界；联邦只有在州议会的请求下，才能前去平定内乱；各州拥有“专有权力”监督州内各级地方政府；在不违宪的前提下，州政府的行为如果同联邦政府有抵触，也可以自行其事。

随着美国垄断资本主义的迅速发展，在近年来出现了联邦政府的权力不断膨胀的问题。例如，对联邦政府的“默示权力”有多大的争论，对州政府的“保留权力”如何做进一步解释的争论，等等。据此，有人认为：美国已经是一个“单一制”国家了，联邦政府同州政府的分权是有名无实的样子货，重视和实行联邦与州的分权已经不是美国政治制度的一个特点了。

这种看法是不符合实际情况的。现在，联邦制仍然作为被联邦宪法肯定着的政治制度实行着。地方分权程度上的变化，并不意味着制度的变化，而只能算作量变。一些美国学者指出：美国联邦宪法“不是一部中央集权的宪法”美国政府“是一个在它的范围内至高无上的政府，但这个范围是有着明确的规定和限制的”。“各州在它们的范围以内是同等至高无上的”，“甚至在二十世纪，美国公民与其州政府发生接触，要比与全国政府发生接触更

为经常。”① 总之，各州虽然不是国家的对手，但是，一直倾向于成为一个虽然是附属的，但却是强有力的机构。至于将来的美国是否能保持这个特点，那就是另外一个研究题目了。

总之，美国分权模式的基本特征，就是三权，特别是立法权和行政权的相互独立，二者之间不负连带责任，各自分别向联邦宪法负责。以上四个特点的前三个为基本内容，构成了总统制的政体。这种政体有助于权力分散，有利于产生强有力的行政领导。实行这个模式的还有印度尼西亚共和国，墨西哥合众国，巴西联邦共和国等西方国家。这一模式的第四个特点则使美国成为了现代联邦制国家的典型。

5-3 “一座颠倒过来的金字塔”②——英国的分权模式

英国的分权模式是近现代资本主义国家中的一种重要政治形式。有人认为英国的政体没有体现分

① （美）莫里森等《美利坚合众国在成长》，南开大学历史系译，天津人民出版社1975年版，第493—500页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第682页。

权原则，这种观点难以成立。英国的政体确实不象总统制那样，明显地体现分权的原则。但是，英国的分权模式恰恰是美国分权模式的逻辑起点。承认洛克是分权论的创使人，而又否认洛克分权学说的客观原型——英国的政治制度的分权特征，无疑是自相矛盾的。

英国分权模式的主要特点是：

第一，立法权和行政权有相互融合的特征。

在英国，掌握立法权的议会和掌握行政权的内阁与首相，负有连带责任。英国议会和美国国会、美国总统和英国首相在职权方面基本上是一样的。它们之间的差别，在于它们各自的组织以及二者之间的关系。英国的最高行政官员——首相不是由选民单独选出，而是由议会下院的多数党领袖担任，内阁阁员均是这个多数党的领导人物。英国有这样一条重要的习惯法："组成内阁的政治家其所能担任的重要职务，以尽可能取得多数党的支持作为义务。""首相是多数党领袖"。这种制度，把立法机关和行政机关紧紧地拴在了一起。这样，失去了下议院信任的内阁（内阁提出的财政议案和关于重要政策的议案得不到议会的批准，或议会通过了对内阁的不信任案），必须总辞职，或提请英王解散下院，通过大选重新确立立法机关与行政机关，

即多数党地位与组阁权的一致。

在形式上，英国议会是最高国家权力机关，内阁居于从属地位。事实上，正好相反，内阁实实在在地控制着议会。首先，议会通过的议案绝大多数是由内阁提出的。所谓“审议”、“三读”，不过是走走形式，履行一下手续罢了。其次，由于执政内阁就是由下院多数党领袖组成，所以，议会对内阁的监督，质询等制约手段都不能被认为是实质性的。

第二，“王权实际上已经等于零。”①

英国实行立宪君主制度。国王是“虚君”。仅仅是名义上的国家元首。英国国王早已被排除在了三权之外，并不掌握国家的行政权。英国国王站在“统而不治”的立场上，以对党争超然的态度看待本国的政治生活，而不直接投身于政治斗争的旋涡，不介入政策的制定与执行，他的一切政务活动必须根据内阁的“建议”进行。在一定的意义上讲，立宪君主制度下的君主，不过是一个政治机器人，程序是内阁编制的。

当然，英国国王地位的保留，和任何事物的存在一样，总有其根据和理由。恩格斯指出，“英国宪法没有君主政体是不可能存在的”，“去掉王权

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第682页。

（‘主观的上层’），整个这一座人造的建筑物便会倒塌。英国宪法是一座颠倒过来的金字塔，塔顶同时又是基座。所以君主这一要素在实际上变得愈不重要，它在英国人的眼光中就意义愈重大。”① 立宪君主制度下的君主，是资产阶级专政的后备武器。一旦政局出现危机或遇到紧急事变，统治者完全可以利用人们的保守心理（在英国尤其是这样）和对君主传统上的尊重，为维持资产阶级统治服务。现在，英国女王、王储的政治活动主要是到各地视察和参加各种典礼，如加冕、结婚、诞辰，册封贵族，授予荣誉称号等等。概括起来，被排除在三权之外的英国国王的主要作用在于，他是“国民道德感情的表现，是国民象征的焦点。”

第三，首相和内阁是三权的核心。

内阁是国家权力系统的核心。英国的一切重要方针、政策，都由内阁制定和执行，军队、警察，监狱等由内阁直接操纵。它操纵着议会下院，支配着国王，对司法机关也有重大的影响。因此，内阁是英国政治生活的直接统治者。

首相是内阁的核心。他的主要职权是，主持内阁会议，任免政府重要官员，指导各部大臣的工作，调解、裁决政府各部门之间的争端，直接审批

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，第682页。

政府各部那些不须提交内阁例会讨论的比较重大的问题。首相已经成为英国内阁的主宰。按照惯例，当大臣的政见与首相不同，而又不能调和的时候，该大臣要提出辞职。首相所享有的向英王全面报告政府工作的特殊地位，也使得他的职权和政治地位带上了“王权”的光环。

关于内阁和首相取得这种优越地位的原因，有美国总统为鉴，就勿需赘述了。

第四，中央集权控制之下的有限的地方分权。

英国是单一制国家，由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四个地区组成。1888年和1894年通过的《地方管理法》规定，英国实行《地方自治》，中央政府和地方政府的关系，是监督与被监督的关系。但事实上，中央政府和地方政府之间只是实行了极为有限和狭窄的分权：郡级分管教育、社会治安、社会福利等事物；区级分管环境保护、文化娱乐和住房等事务；市郊区和乡村级分管公路养护、乡村建设等事务。和中央政府所掌握权利相比，地方政府所负责的事务，不过是一堆杂差杂役。

中央政府对地方政府的控制是实质性的，其主要手段是立法上的限制、行政上的监督，财政上的控制，以及对地方“选举”出的官员的任免。地方

政府对大臣们的训令、唯命是从。充其量，英国的地方政权不过是中央政府的“代理机构”。

英国分权模式的基本特点是立法权和行政权的融合。上述四个特点的前三个，构成了内阁制的政体。这一体制有着众多的采用者。它们之中，既有实行立宪君主制度的日本国、泰王国和比利时王国等几个西北欧国家；也有实行共和政治制度的印度共和国，德意志联邦共和国、意大利共和国等国家，一种政体是否为内阁制，不在于该国的国家元首是世袭的君主，还是民选的总统，也不在于最高行政负责人是称作内阁首相，还是称作政府总理，而主要在于立法机关和行政机关是否具有连带关系以及国家元首是否采理国政。英国分权模式的第四个特点，使它成为了一个以重视中央集权而著名的国家。

5-4 美英模式的嫁接——法国的分权模式

戴高乐将军领导的法兰西第五共和国创造了一种混合型的分权模式。它是第二次世界大战以后法国政治生活变故的产物。1946年，刚刚赢得了反法西斯战争胜利的法国，制定了第四共和国宪法，开

始实行内阁制政体。与英国的内阁制不同，法兰西第四共和国赋予国民议会以较高的政治地位，处于下势的内阁解散议会比较困难。这种重视民选代议机构的作法，本来较多地体现了民主的精神。但是历史的发展并不总遂人心愿。各主要资产阶级政党，为了抵抗在反法西斯战争迅速崛起的法国共产党日益强大的政治作用，实行了联合执政。可是，惯于相互倾轧的资产阶级政党内讧不断，从而导致内阁经常垮台、政局动荡不定，最短命的政府只存在了十二天。1958年，戴高乐将军主持制定了第五共和国宪法。这部宪法，在坚持传统的人权和国民主权原则，以及分权原则的前提下，给政体动了大手术。这种分权模式，集英国和美国两种模式的特点于一身，有一些独到之处。

第一，法国总统——家长和“帝制总统”

法兰西第五共和国总统的产生和权限，类似美国总统。但这位总统比他的美国伙伴有着更为优越的地位。由一个选举团间接选举产生的法国总统是国家元首、军队的最高统帅，虽然他不同时是政府首脑，但他有权主持内阁会议和任命作为政府首脑的内阁总理以及其它高级军政官员。使美国总统望尘莫及的是，法国总统的任期长达七年，并且拥有极其重要的解散议会的权力，提请再议议会提出的

法律的权力。这些规定的目的，是为了在内阁发生更迭或危机的情况下，利用总统的特权和相对稳定的任期来平衡政局。这部宪法对总统寄予厚望，也赋予了特权。因此，有些西方学者把法国的这种政体，称作“家长制”。

第二，在立法机关和行政机关的关系方面，类似于英国模式。

第五共和国的立法机构和行政机构也有相互融合的特征。宪法第三十九条明确规定：“立法的创议权同时属于总理和议会议员。”同时，政府和议会负有连带责任：政府要对议会负责，议会可以谴责政府，当议会通过对内阁的不信任投票案、否决政府的总政策声明和施政纲领时，总理必须向总统提出政府总辞职。这和内阁制没有什么区别。

第三，在国家元首和政府首脑的关系方面，第五共和国独具特色。

在英国和美国，首相和总统是巨头。在法国，总统也是巨头——他既是国家元首，又亲临行政事务，但政府总理也有次于总统的很大权限。美国国务院国务卿不可与法国政府总理同日而语。法国总理具体领导行政机关的活动，并在总统的命令上副署。和英国首相一样，法国总理对国会负责，并确保法律的执行。总的来看，总统制定大政方针，总

理组织具体实施。行政机关对国家生活的领导一旦发生失误，引起议会不满或议员选举的结果出现逆转，任期之中的总统不受影响而由内阁和总理代为受过，以实行一个“崇高”的目的——维护政局的稳定。

在中央和地方的关系方面，法国和英国一样，地方政府的职权比较小，所谓“地方自治”名实不符。

虽然法国的分权模式不及英国和美国的模式古老，但是由于它既集中了双方的特色，坚持了分权原则，又比较适合于那些政党、派别较多的西方国家。因此，自从1958年以后，这种模式不仅在法国的政治生活中基本收到了预期效果，而且为一些民族资产阶级专政的国家，特别是由于历史原因受法国影响较大的非洲国家，如赞比亚共和国，坦桑尼亚联合共和国等所效仿。

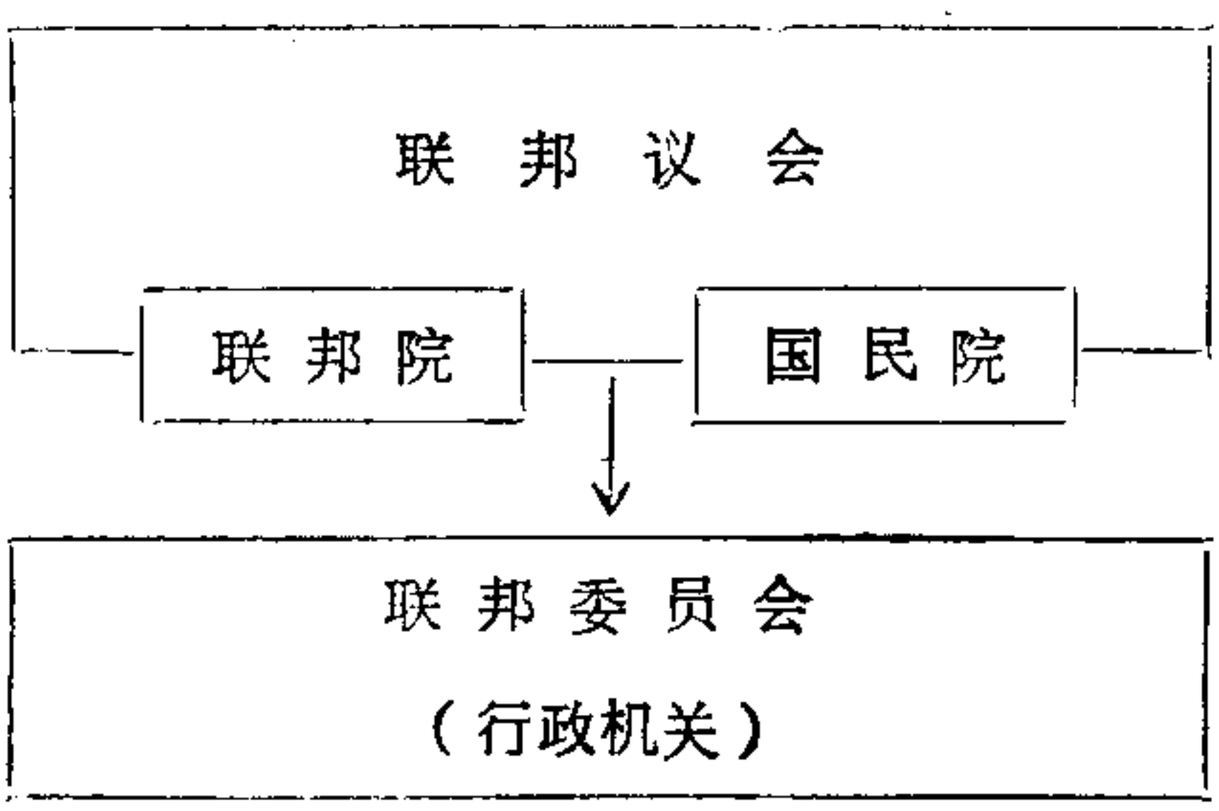
5-5 独树一帜的瑞士联邦

把“三权分立”作为国家机构的组织原则，在西方国家中具有普遍性。但是，在欧洲中部，却有一个不标榜“三权分立”的国家，即瑞士联邦。瑞士

的国家权力系统是以立法机关为中心的。

第一，立法机关高于行政机关；行政机关无条件地服从立法机关。

瑞士的立法机关是两院制的联邦议会，联邦院类似美国参议院，国民院类似美国众议院。作为行



6.2 瑞士国家权力系统示意图

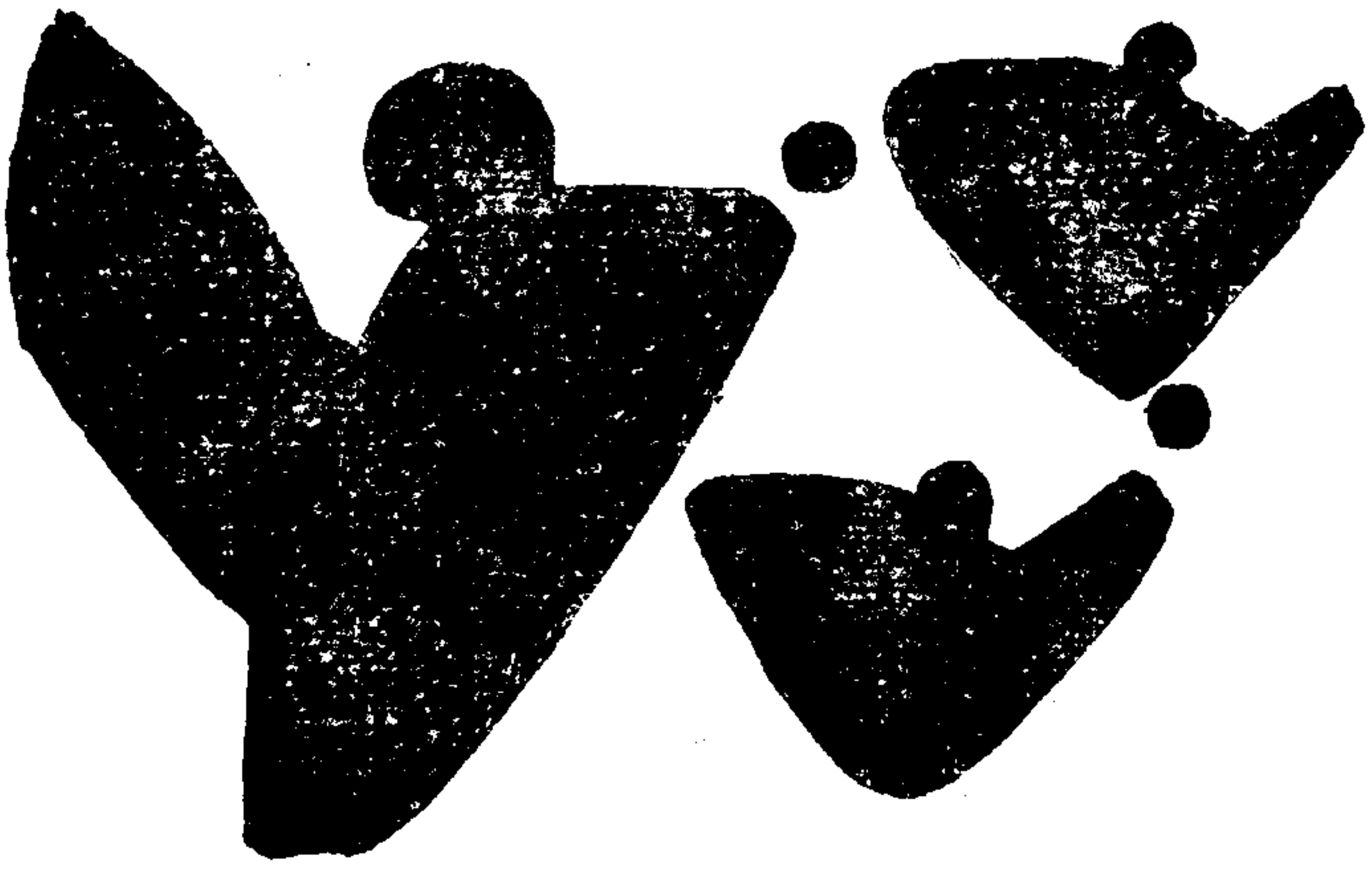
政机关的联邦委员会的七名成员均由联邦议会议员中选举产生；这个委员会的职责是服从和执行联邦议会的一切决定；联邦委员会和联邦主席均无权解散议会。

第二，国家行政权由“联邦委员会”集体行使。

瑞士联邦的行政机关不掌握在个人手中，而是由七人组成的联邦委员会集体行使。这个委员会设主席（兼联邦主席）、副主席各一人，任期只有一年，不得连选连任，因此，打开各国国家领导人的

名册，比如1978年在瑞士的栏目里是这 样 写 的：“1978年度联邦主席兼联邦委员会主席汉斯·许尔利曼”。委员会的七名成员分管七个部，他们的地位完全平等，一切问题以多数通过决议，以委员会的名义执行。

瑞士的这种政体，学术界称为“委员会制”。这个模式确实没有充分反映分权原则。但是，如果认为它完全不能体现分权原则，也未免失之武断。首先，瑞士作为联邦制国家，充分地体现了联邦和各州之间纵向分权的特点。其次，瑞士不仅和其它国家一样，有相对独立的立法机关和行政机关，而且宪法也有一些带有分权色彩的具体规定，例如，联邦委员会的委员虽由议会议员中选举产生，但是一旦他们被选入委员会，担当行政工作，就不再享有议会中的表决权，而只享有建议权。瑞士这种比较民主的政府体制在一定意义上，起到了弥补前面提到的几种分权模式之不足的作用。



第六章
分权论的特殊本质

看出谬误比发现真理要容易得多；因为谬误是在明处，也是可以克服的；而真理则藏在深处，并且不是任何人都能发现它。

——歌　德

6-1 为资本间接服务

在系统地研究了分权论的历史沿革和它在现时代的主要模式之后，人们自然会提出这样的问题：分权论的实质是什么？

这是一个很容易回答，也很难回答得圆满的问题。一些教科书是这样解释的："三权分立"是为资产阶级的利益服务的，是资产阶级专政的工具。这个回答无疑是正确的。这也是本书的基本观点。但是，作为对分权论有系统、负责任的研究，这样的回答就不够了。因为，不仅分权论，社会契约

论、宪政论、政治多元论不都也是资产阶级专政的工具吗？这种定性论断，几乎适合于规定资本主义社会政治法律上层建筑的任何内容。作为科学的政治哲学，应当提供更多的东西，应当去做更多具体的研究和阐述，应当规定分权论的特殊本质。

对分权论实质的认识，必须依据于对分权论在资本主义社会形态中的地位与作用的研究。离开了资本主义社会这个“环境”，分权论就成为了某种抽象的东西。只有在考察分权论与资本主义社会形态的相互关系的基础上，才能准确地认识分权论是如何由资本主义的经济关系所决定，又如何为巩固和发展资本主义的政治关系而服务的。

封建社会、自然经济不可能产生分权论的观念。马克思在《资本论》中就谈到了封建社会政治生活的特点。他指出：“古老的社会生产机体比资产阶级的社会生产机体简单明了得多，但它们或者以个人尚未成熟，尚未脱掉同其它人的自然血缘关系的脐带为基础，或者以直接的统治和服从的关系为基础。……他们彼此之间……的关系是很狭隘的。”① 在这种以“直接的统治和服从”为特征的政治生活中，任何意义上的“分权”，在小生产者和封建统治者看来都是不可思议的。小生产者要求

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第96页。

的，是清明、廉洁的君主；封建君主需要的是绝对服从自己的统治的臣民，即使是最开明、温和的君主至多也只能被容许提建议。他们不需要什么“三权分立”。由亚里士多德和波里比阿提出的分权与制衡的思想萌芽，之所以在中世纪之后才能被时代的伟大权威重新发明，恐怕“社会 生产 机 体”的“简单”是根本的原因。

分权论是资本主义社会化大生产的产物。

马克思在《资本论》中指出，资本主义生产关系所产生的经济制度的全部结构，以及它的独特的政治结构，都是建立在剩余劳动这一独特经济形式之上的。因此，必须在这种生产关系中，“为整个社会结构，从而也为主权和依附关系的政治形式，总之，为任何当时的独特的国家形式，找出最深的秘密，找出隐蔽的基础。”① 分权论的各种模式，都是资产阶级的独特的国家形式。

资产者及其“国家法的其他大哲学家们以极其虔敬的心情把这种分权看作神 圣不 可 侵 犯 的 原 则”。② 资产阶级对启蒙思想家提出的各种政治思想置之不理，而单单选择了分权论，并一直保持着这种“虔敬的心情”，关键在于分权论及其体制与

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，第891—892页。

② 《马克思恩格斯全集》第5卷，第224页。

资本主义的生产关系和社会化大生产相一致的。

资本主义社会的基本矛盾是生产的社会化和生产资料的私人占有制之间的矛盾。对于这在资本主义时代始终是矛盾着的双方，分权论都能够适应。首先，分权论及其体制以它们对国家政治生活的严密组织，高效率的国务活动和对国家机器的集中控制，适应了社会化大生产的需要。同时，分权论也有助于资产阶级通过自己的政党控制中央政权和三权中最突出部分（早期为立法机关，后期为行政机关），实现“将统治阶级的法律提升成为国民的普遍意志”，①运用国家机器为一己私利服务的目的，从而又表现出了与生产资料私人占有制度的一致。华盛顿曾经说过，“共和主义并不是一种不着边际的胡思乱想中的幻觉，相反地，……在任何政体的政府下，法律也不会比这更能得到支持，自由和财产也不会比这更能得到保证，人类也不会比这更能有效地享有到幸福。”②这段信文清楚地说明了资产阶级选择和重视现存政治体制的目的。总之，分权原则，“也象其它一切永久性的、神圣不可侵犯的原则一样，这个原则只是在它符合于现存

① 《马克思恩格斯全集》第8卷，第214页。

② 《华盛顿文选》，第57页。

的种种关系的时候才被采用。”①

但是，必须看到分权论为资产阶级的经济利益服务是一个复杂的过程，这种服务不是直接的，而是间接的。分权论在为资产阶级经济利益服务的过程中，也有一个物质变精神，精神变物质的过程，它只有通过活生生的实际政治生活实践这个中介，才能成为一种现实的力量。分权论所为之服务的资本主义生产关系是整个社会形态的基座，而分权论和哲学、伦理学一样，却是更高的即更加远离经济基础的社会意识形态，并且有自己独立的发展系统和内在逻辑。即使是分权体制这样的国家形式，也总是以一种“公共利益”的姿态采取一种和实际利益相脱离的独立形式，虚幻的共同体的形式而存在。②它们之间存在着必然的联系是无疑的。但是，国家作为一种相对独立的力量，“在职业政治家那里，在公法理论家和私法法学家那里，同经济事实的联系就完全消失了。”“在这里，观念同自己物质存在条件的联系，愈来愈混乱，愈来愈被一些中间环节弄模糊了。”③肯定在经济基础和上层建筑之间有一个中间环节，不但不会模糊双方的界限，

① 《马克思恩格斯全集》第5卷，第225页。

② 参见《马克思恩格斯全集》第3卷，第37～38页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，第249页。

制造出一个既非社会存在又非社会意识的怪物，恰恰相反，它可以生动地解释双方的特性，起到深化认识的作用。

这个中间环节就是实际政治生活，即人们的政治的社会关系。就社会生活的主要方面而言，只有它才起着把社会形态中对立的两极联系起来的作用。政治生活之所以能够担当起这个特殊的角色，在于如下三点：

1．政治生活和经济生活紧紧地连在一起，是生产方式矛盾运动的最直接产物。因此“暴力（即国家权力）也是一种经济力量！”①

2．包括分权论在内的各种社会意识形式对社会存在，即对生产方式的反映必须通过以政治生活为代表的各种社会关系。“人们按照自己的物质生产的发展建立相应的社会关系，正是这些人又按照自己的社会关系创造了相应的原理、观念、范畴。”②

3．实际政治生活是社会实践的一种形式。实践活动既是物质的，又是有目的的，体现了物质与意识的对立统一，是把对立双方联结起来的纽带。处理社会中人与人关系的活动是实践的基本形式之

---

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第486页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，第103页。

一。在阶级社会，这种活动主要表现为阶级斗争，而政治生活是阶级关系发展的较高阶段和一种重要形式，是自觉化、集中化的阶级斗争。

认定政治生活是中间环节，与前面提到的它的基本规定性并不矛盾。和经济相比，它是第二性的，是精神交往，但它和上层建筑的其它因素相比，又直接与经济生活相联系，根植于经济的泥土之中，可以被看作是一种现实的物质力量。总之，实际政治生活既存在于上层建筑内部，又是上层建筑同基础联系的中间环节。它和生产斗争，科学实验，文化艺术活动等实际生活的各种具体形式一起，“横隔”在经济基础和各种社会意识之间，使得分权论之类的社会意识形态不论是接受经济基础的决定作用，还是反作用于经济生活，都要经过实际政治生活这个桥梁，从而使这种服务与被服务的关系具有间接性。分权论有一套自己的概念、范畴和规律，如果不承认它们是通过对政治生活的概括而间接地体现了经济基础对它们的决定关系，就有可能幼稚地得出“分权”、“虚君”、“总统制与内阁制的嫁接”等概念、范畴是直接“反映”经济基础的产物的结论。

如前所述，分权论适应和促进了资本主义的社会化大生产。这是我们回顾历史所得到的结论。但

是，这个结论是我们在具体考察分权论在资本主义社会政治生活中的作用的基础上得出的。一种政治理论是否正确，固然最终要看它是否促进了社会生产的发展和社会稳定与进步，但生产活动又无法直接检验政法思想观点的真理性。这种关系的真实状况是，一定的政法思想观点应用于政治生活，如果失败，就有被淘汰的可能；如果获得成功，则说明它初步经受住了检验；此后，它在更大范围的实践活动中的作用就会逐步显现出来，并在能否促进生产力的发展这一点中接受最终的检验。可见，政治生活对政法思想观点的检验作用是阶段性的，但这个阶段是不可逾越的。分权论正是在经受了资本主义的政治实践和社会实践的逐层次检验的过程中，体现了它对于资本主义的价值。如果把分权论对资产阶级经济利益的服务，以及社会生活对分权论的利用和检验看作一种直接的关系，那就把复杂的资本主义社会关系简单化了。

6-2 政治意识的蓝图和物化

分权论是资产阶级宪政论的重要部分；分权制是资产阶级“独特的国家形式”。我们应当对它们

在资本主义社会上层建筑中的位置，以及它们和上层建筑诸因素的逻辑关系做一些比较具体的研究。

上层建筑是一个三因素的结构。恩格斯在1859年的《马克思〈政治经济学批判〉》和1890年致布洛赫的信中，两次对这个问题做了明确的表述。

“‘物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活过程’，在历史上出现的（1）一切社会关系和国家关系，（2）一切宗教制度和法律制度，（3）一切理论观点，只有理解了每一个与之相应的时代的物质生活条件，并且从这些物质条件中被引伸出来，才能理解。”①（着重线和数码为引者所加，下同。）

“上层建筑的各种因素：（1）阶级斗争的各种政治形式和（2）这个斗争的成果——由胜利了的阶级在获胜以后建立的宪法等等，各种法权形式以及（3）所有这些斗争在参加者头脑中的反映，政治的、法律的和哲学的理论，宗教的观点以及它们向教义体系的进一步发展。”②

从引文的出处可以看出，这是马恩二人共同对上层建筑基本结构的科学规定。上层建筑由这样三个因素构成：

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第117页。
② 《马克思恩格斯选集》第4卷，第477页。

1.实际政治生活。即“阶级斗争的各种政治形式”，是指代表一定阶级利益的政党、社会集团和社会势力在国家事务中处理各种阶级关系（包括阶级之间的关系和阶级内部的关系）的社会活动。在这一层次上，还包括人们的民族、宗教、家庭等方面的关系，但在阶级社会，它们都受政治关系的影响和制约。

2. 各种制度和实体。以政治制度为主导的法律、宗教等社会制度，各种“法权形式”，以及与它们相应的机构、设施都是政治关系和其它社会关系的“成果”。分权的政治体制就属于这个因素。

3. 以政法思想观点为重要部分的社会意识形态及其发展。这些思想理论观点是实际斗争“在参加者头脑中的反映”。在这个领域所进行的是阶级之间的理论斗争。关于“分权”的观念和学说属于这个部分。

上层建筑是统治阶级的上层建筑，它的三个因素在这一根本点上形成了高度的统一和共同的发展方向。三个因素交织在一起，在经济基础的决定下，相互作用，相互制约，共同为经济基础的发展服务。要统一，就一定有核心。政治关系和国家关系是上层建筑的核心。上层建筑的三个因素都各自统一于自身内部的“政治”。每个因素中都有政治

的成份，它们构成了纵跨三个因素的“上层建筑政治系列”。政治关系和国家关系作为最集中反映经济基础要求的一种社会关系，给上层建筑的其它各种系列以强有力的影响，并成为整个上层建筑的重心。总之，在由三个层次（因素）和若干个系列纵横交织而成的上层建筑内部的网络联系中，“政治”和“国家”是名副其实的核心网结。这种特定的结构，奠定了分权论及其体制在资本主义社会上层建筑中的重要地位。

分权论和分权制作为“政治”和“国家”这个上层建筑核心系列在资本主义历史阶段上的重要内容，有两个主要特点：

第一，分权论在资产阶级的政治生活中具有能动的指导作用和宣传舆论作用。

分权论是直接适应实际政治生活的产物，但是，在资本主义社会形态政治生活的运动中，并不是被动的。分权论对于上层建筑的实体部分——各种制度和设施，对于政治生活的发展有着多方面的能动作用。

分权论对于资产阶级的政权建设，有着重要的指导作用。进行政权建设，也是需要“蓝图”的，然后才能在“蓝图”的指导下，进行“施工”。在政治生活和政权建设中进行试验，要比进行物理、化

学试验复杂和困难很多，有时要付出巨大的代价。因此，这种政治理论上的指导，就尤为重要。从分权论与资产阶级革命同步发展的历史看，分权论是担当了这个任务的。在先进的资本主义国家进入帝国主义历史阶段以后，以及在第三世界一些由民族资产阶级领导取得民族民主革命胜利的国家，分权论对资产阶级政权建设的指导作用仍是存在的，对很多具体政治问题的指导，还是有成效的。分权体制在主要西方国家里继续存在和发展，以及为一些第三世界国家所选择、仿效的事实，都说明这种指导作用的存在。

分权论在资本主义政治生活中的另一个显著的能动特征，就是它的宣传、舆论作用。任何政治运动都要有强有力的宣传工作相配合。分权论以“三权分立”这个简单、明确的概念，准确、鲜明地表现出了自己的核心理论内容。它既抽象又具体，即使文化水平不高的人，只要稍有政治常识，就可以理解这一概念的含义。

分权论出现以后，得到了广泛的传播，对世界资产阶级革命产生了深远的影响。独立前的北美，到处可以见到介绍洛克、孟德斯鸠思想的著作和报刊杂志。据说，北美独立战争时期的领袖们都熟读了《论法的精神》。在法国大革命胜利之后，法国虽

352481

然没有走上立宪君主制的道路，但在《人权宣言》和《一七九一年宪法》中都贯穿着分权的思想，如这部宪法的第六篇《国家权力》中的第三、四、五条分别对立法权、行政权和司法权的论述，是与孟德斯鸠的分权思想一致的。其后，十九世纪爆发的一系列资产阶级革命中都可以看到分权论的影响。分权论早在十九世纪末就传到了远东的中国、日本和朝鲜。苏联政治思想家维辛斯基指出："十九世纪是以几乎在一切资本主义国家内建立立宪制的统治形式，特别是议会制的统治形式而载入社会历史的。资产阶级的统治形式就正表现在这些统治形式中。"① 这一归纳是正确的。在社会主义国家出现之后，分权论又成为资产阶级炫耀资产阶级民主的重要内容。

第二，分权制是资产阶级政治生活的成果和资本主义社会意识形态的物化形式。

分权制在上层建筑中是以政治生活的成果的形式出现的。这不仅在于，分权制无不出现于资产阶级革命胜利之后，更重要的是，它从一开始就是资产阶级政治斗争的目的。"在阶级反对阶级的任何斗争中，斗争的直接目的是政治权力，也就是保卫

① （苏）维辛斯基《国家与法的理论》，法律出版社1955年版，第186页。

它在立法机关的可靠的多数；被统治阶级首先争取一部分政治权力，然后争取全部政治权力，以便能按照自己的利益和需要改变现行法律。”① 资产阶级政治运动的目的，也是如此。

分权制在资本主义社会上层建筑中表现出的另一重特性是，它是资本主义社会意识形态，特别是其政治意识形式的物化形式。在分权制的身上凝结着资产阶级的政治理想。因为，其一，各种模式的分权制都是资产阶级根据经济基础的要求，在一定的分权论观点的指导下，通过资产阶级的政治代表人物有意识的活动而形成。即使在分权制建立之后，它们也还总是随着本阶级意识形态的发展和系统化而不断完善。需要注意的是，分权论的思想不是先天的也不是永恒的；它是上升时期资产阶级思想家以自己卓越的智慧总结、概括英国资产阶级革命的胜利成果——立宪君主制这个客观原型，同时批判地继承了前人所提供的各种思想材料的结晶。因此，各种模式的分权制是通过分权论观点的指导形成的，而不是来源于分权论。其二，分权论和任何社会意识一样，不可能是赤裸裸的。任何思想观点总要表现为一定的活动和制度，而且物化为一定的实体，如机构、组织、设施及客观知识。分权论也是

① 《列宁全集》第19卷，第284页。

如此。

总之，分权制的诸种模式是以政治生活的成果和社会意识形态的物化形式的双重身份出现的。它们的最大特点是依附性——既受实际政治生活的制约，又要受思想观点影响。人们的政治关系、思想关系以不同的形式凝结在“三权分立”和中央与地方的分权关系之中。

6-3 社会分工的极端化发展

随着人类早期三次社会大分工的来临，人类开始了文明社会的历史。社会分工对社会进步起了积极的作用。阶级的形成、国家和官吏的出现，都与社会分工所提供的现实条件有密切关系。普列汉诺夫指出，“国家的兴起在相当大的程度上也应该归之于社会分工的需要，这种需要乃是社会生产力的发展所引起来的。”① 随着社会的进化，分工进入了越来越多的领域，分权论和分权制也是社会分工不断扩展、深入的产物。这种政治领域的分工，给资本主义的政治生活带来了效率，也给资本主义的政

① 《普列汉诺夫哲学著作选集》（中文版）第2卷，三联书店出版，第375页。

治生活带来了许多自身无法治愈的痼疾。分权，是一种在资本主义的历史条件下达到了顶点的极端化的社会分工。

有些政治学说史专家认为，最初提出分权思想萌芽的柏拉图、亚里士多德、波里比阿，就受了社会分工可能带来的巨大经济效益这一规律性现象的启发。这种分析是有道理的。例如，柏拉图曾把奴隶制国家的职能区分为治国、护国、生产三大种类。这一思想所带有的分工色彩是十分明显的。当然，这种政治分工，只能是作为智者思想中的一种理想化的东西，而不可能成为现实。

“分权”，这种政治分工起源于封建社会末期。马克思在《法兰西内战》中指出：“中央集权的国家政权及遍布各地的机关——常备军、警察、官僚、僧侣和法官（这些机关是按照系统和等级的分工原则建立的），是起源于君主专制时代，当时它充当了新兴资产阶级社会反对封建制度的有力武器。”① 这时，资产阶级已经有能力和封建势力抗衡，但又无力消灭掉整个封建势力。于是阶级分权——政治分工，就成为了一种暂时妥协的手段。资产阶级掌握议会，国王在立宪的条件下掌握部分行政权。这在关于分权论简史的几章中已经论述到

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第372页。

了。

随着资产阶级革命在欧美的胜利，在十九、二十世纪这一百多年的时间中，分权不仅由一种阶级之间的分工转变为阶级内部的技术性分工，而且使这种分工极度发展，产生出了一种“纯粹”的政治。体力劳动和脑力劳动是最基本的社会分工。在体力劳动和脑力劳动的内部，还有许多更加细密的分工。就脑力劳动的分工线索而言，这种劳动在进入文明社会以后，就逐步分化出了“纯粹的”哲学、神学、道德和政治等等。在资本主义社会临盆的时候，从“纯粹的”政治中，又以“分权”的方式，分化出了“纯粹的”立法、行政和司法，甚至在“纯粹的”立法的内部又分化出上下两院，在“纯粹的”行政中又分化出越来越多的部分，在“纯粹的”司法中又分化出检察机关和独立的监狱。现在，政治领域的分工，似乎已经到了无法更为密细的程度了。

政治生活领域这种密细分工的发展，具有客观必然性。随着社会经济生活、社会精神生活的日趋复杂，不仅国家机构所担负的阶级职能加强了，而且它所担负的经济职能、社会职能也相应地加强了。因此，由于“国家功能的扩大”，“结果就是这样，在‘管理’这一意义上的‘政府’，其自身

也变成了服从劳动分工规律的一种职业。”① 与此相适应，在“分权”的资本主义国家中，“凭权力管理的范围”相对缩小，而“凭技术管理的范围”相对扩大，政治生活中出现了专门化、技术化的趋势。② 在这个复杂而微妙的国家机器中，所盛行的分工就象工厂一样。近年来，在西方国家中，国家机器的组成和职能复杂化的趋势继续存在，正如生活和战斗在这种环境中的西班牙共产党领导人卡里略同志所指出的，在欧洲“今天国家的结构比这三位马克思主义导师所了解的复杂得多，差异得多。”③ 在未来的历史时期，政治领域中分工还存在着进一步发展的可能性。

就资产阶级统治者的主观愿望而言，这种分工是为了统治的方便。用他们自己的话说，是为了把国家的事情办得更好。马克思主义的经典作家们已经看到了这一点：“事实上这种分权不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢

---

① （比利时）曼德尔《晚期资本主义》，黑龙江人民出版社1983年版，第575页。

② 曹沛霖《马克思主义国家学说对现代资本主义国家研究的意义》，载《马克思主义研究的几个问题》复旦大学出版社，1983年版。

③ 卡里略《“欧洲共产主义”与国家》钟琦译商务印书馆，1982年版，第16页。

了。”① 这个目的基本上达到了。“分工是一种特殊的协作。”② 不论近现代的政治生活在整体上多么复杂，但它总是可以分解为许多比较简单的部门或过程。这种分解在立法、行政、司法等具体的政治生活领域中形成某些相应的专门的技能和知识。同时，必要的熟练程度是任何意义上的劳动的基础，因此，由受过不同教育，有着不同经验和志趣的人们分别甚至可能是终生执掌某些机关的工作，肯定会显著地提高政治机构的工作效率。在实际政治生活中，分权这种政治分工，确实起到了活跃资产阶级社会政治生活的作用。

但是，分权这种分工在很大程度上又带有畸型的特征，它给资本主义社会也带来了一些“官场病”。本来，至高无上的国家权力既是相对可分的，又是绝对统一的。资产阶级的政治思想，在早期出于向封建主义争夺统治权，后期出于防止新专制和提到国家机构工作效率的目的，过多地强调了国家权力是相对可分的这一个方面。因此，他们在一些不必要分工的地方做了硬性分工。同时，一大批人长期从事一种固定的专业性政治工作，必然会形成一种囿于专业偏见和带有浓厚官僚主义意识的议员阶

---

① 《马克思恩格斯全集》第5卷，第224—225页。

② 《资本论》第1卷，第376页。

层、文官阶层、法官阶层和形形色色的党阀。这样，在分权的体制下，来回吵嘴，互相扯皮，办事缓慢的官僚主义现象是不可避免的。不过在资本主义的社会条件下，不可能找到比“三权分立”这种政治分工更好的国务活动方式了。这种带有畸型特征的政治分工的出现，在资本主义的社会条件下，具有必然性。对这种畸型的政治分工的否定，是资本主义社会本身无力完成的。

6-4 契约论和性恶论的交汇

分权论是政治哲学发展链条中的一个环节。和任何理论一样，分权论也有它自己的理论前提，这就是社会契约论和霍布斯等人的性恶论。

那些创造和发展分权论的人们，都或多或少地有过社会契约和人民主权的思想，也或明或暗地流露过对人的“善”性的怀疑。社会契约论、以“人是自私的”观点为特征的人性论和分权论三种学说几乎是同时降生的。这不是巧合，因为，资本主义社会就是一个契约社会，一个利己主义的社会和一个分权的社会。当然，很多契约论的观点和性恶论的经典表述，都不是分权论者提出的。不过，这并不妨

碍我们论证这两个学说体系是分权论的理论基石。因为，哲学思考不仅是属于个人的，而且是属于时代的。“哲学乃是社会生活与政治生活的一个组成部分，它并不是卓越的个人所做出的孤立的思考，而是曾经有各种体系盛行过的各种社会性格的产物与成因。”①

社会契约论是一种认为国家起源于人们订立的契约的政治哲学学说。这一学说的产生和发展，和分权论的提出与完成，有着大致相同的历史路径。契约论也是由一位古希腊哲学家开了先河，“原始的、朴素的社会契约学说是伊壁鸠鲁（Epikouros前341—前270年，——引者注）最先提出来的。”②在经过中世纪的沉寂之后，社会契约论经由霍布斯（英国人 Jhomas Hobbes 1588——1679年）、洛克和卢梭等人的发展和提炼，于十七、十八世纪得到了广泛的传播。社会契约论的基本观点是，人类在进入政治社会以前，生活在“自然状态”之中，享有自然权利，并且受自然法的支配。为了保卫自己的利益，人们根据本性的要求，订立契约，把自己的一部分权力托附给统治者，从而开始了国家生

① 罗素著《西方哲学史》上卷何兆武等译商务印书馆，1976年版，第5页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，第147页。

活。社会契约论与自然权利论，人民主权论是交织重迭在一起的，或者说，它们是相互规定的。没有“自然权力”，就谈不到“订立契约”，订立了“契约”，也就为肯定“人民主权”确立了基础。

洛克不仅在分权论的发展史上居于开创者的地位，而且是社会契约论的集大成者之一。洛克认为，人生来就有不可剥夺的生存权、自由权和财产权。国家，是人民为了保护其天赋的、不可剥夺的自然权利，而以签订契约（实际上就是宪法）的方式成立的，其权力的唯一合法源泉是人民，其职能是保护人民的天赋权利。任何国家，一旦破坏了和人民的“契约”，损害了人民的天赋权利，人民就享有革命的权利——推翻现有的国家，订立新的契约，建立新的国家。

契约论和分权论有着内在的联系。契约国家实际上是一种“有限制的国家”，是一种经过“被统治者同意的政府”。在实际政治生活中，对实行国家权力的限制以及建立一个自由的，而不是专制政府的愿望，只能通过对国家权力的划分来实现，因为，对于一个绝对的权力来说，它是无法被限制的，更是无法付诸于理性的。孟德斯鸠讲得比较明确，“政治自由只有通过三权的某种分立才能建立起来”。恩格斯在《社会主义从空想到科学的发

展》这部著作中，深刻地指出，“理性的国家、卢梭的社会契约在实践中表现为而且也只能表现为资产阶级的民主共和国。”①

以对人类自我控制能力的怀疑为特征的早期资产阶级人性论是分权论的另一个理论前提。

马基亚维里（意大利人 Niccoló Machiavell 1469—1527年）、霍布斯、休谟(英国人，David Hume 1711—1776年）等人的人性论，是一种性恶论。这种人性论认为，人都是不可相信的，人的本质是自私的，人总是自然地追求金钱、地位和权利。他们认为，在政治生活中，人类自觉不受权力的诱惑，不专权，不擅权的能力是很差的；在这方面，任何自我控制的“德行”和“理性”都是不可靠的。霍布斯对人性的概括是：人对人是狼。“党争的潜在原因，就这样根植于人性之中，我们看到这些原因到处根据人类社会的不同情况造成不同程度的行动。”② 这种人性论既反映了资本主义社会初期已经形成的人与人之间在经济上、政治上的不平等，也为新兴资产阶级进行资本原始积累，剥削、压迫劳动群众确定了“人性”上的依据。这种性恶论风靡于十七、十八世纪的西方社会。

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第405页。

② 《联邦党人文集》，第48页。

在美国，这种人性论演化为一种“天使理论”。《联邦党人文集》第五十一篇专门论述了这个理论。“普布利乌斯”认为，国家（统治者）和公民（被统治者），都不是“天使”，而是人。如果公民们是天使，就不需要国家和政府了。纯洁的天使是无需他人来管理和束缚的。问题在于，“人的利益必然是与当地的法定权力相联系。”① 因此，他们之间的利益必须通过国家来调节。如果统治者是天使，也“就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”②

纯洁的天使是不会专制人民的。但在事实上，领袖总是“各种野心勃勃、争权夺利，而无意为公益而合作”的人，一个人如果审理涉及他自己的案件，利益的驱使会使他发生偏差。这样，“在组织一个人统治人的政府时，最大困难在于必须首先使政府能管理被统治者，然后再使政府管理自身。”③ 那么，措施是什么呢？“普布利乌斯”给了一个令人触目惊心的回答：

“野心必须用野心来对抗。”④

---

① 《联邦党人文集》，第264页。

② 同上。

③ 同上。

④ 同上。

大概联邦党人也感到这个概括未免太不隐晦了。他们解释道，“政府本身若不是对人性的最大耻辱，又是什么呢？”① 没有办法，因为“人们都爱权力”。当然，对政府的“内在控制”，即“三权分立”和“联邦与州的分权”，就是隐晦的说法了。不难看出，分权论的创立和发展者们，作为民主的政治思想家，他们反对统治者滥用权力，作为资产阶级的政治代表，他们也担心人民“滥用权力”。因此把人民大众排斥在国家权力之外，由“学有专长的立法者”思考出一种使国家权力的各个部门通过彼此的分权、制衡，使各个国家权力机关都无法超越自己的法定权限的制度，也就顺理成章了。

由社会契约论和性恶论交汇为理论基础所产生的分权论，有这样三个理论特征：

第一，对人性的消极认识和对国家权力的主动控制的结合。霍布斯、美国联邦党人等对人性的认识是消极的。人性是后天的，是“多面体”。他们把后天形成的人性的某些侧面固定在了资产者的准星上。但是，由于他们中的一些人合理地看到了，“造成党争的最普遍而持久的原因，是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成

① 《联邦党人文集》第284页。

不同的利益集团。”① 因此，他们把“分权”作为了一种主动的措施来试图弥补“人性的不足”，其具体措施之一是，赞同相对的有限的权力划分，而拒绝一切绝对的无限的权力存在，其二，是使每个国家权力机关的负责人对另外国家权力机关成员的任命和任期尽量少起作用，以保证各国家权力机关的独立地位和这些机关的负责人独立地对“契约”——宪法负责的信心和勇气。

第二，政治多中心主义。在1787年制定美国联邦宪法的费城制定会议上，宪法的起草者们就一致认为，只有使政府的权力避免集中于一个中心，分散于若干中心，合众国才能持久存在下去。这些中心，不论是代表少数人，还是代表多数人，都不应当有完全的最高权力。② 英国和美国的分权论者确立了三个中心——立法、行政和司法。这是一个聪明的选择。一个中心，显然不合分权原则；两个中心，也不利于平衡——天平的两端不可能保持绝对的平衡；三个以上的中心，则易引起政局的混乱。三个中心是一种稳健的决择。三点成面。三点，也可以在政治生活中起到固定的作用。金观涛等同志

① 《联邦党人文集》第46—47页。

② 参见（美）多尔《美国政治制度的分权原 则》，林小云译《美国研究参考资料》1985年第1期。

在分析西方社会结构之中国王、市民和领主三者关系时提出，“由于两两联盟的可能性存在，任何一个也不能用自己单一的力量形成独自统治的格局，只能出现相互维护均势的局面。”① 这种分析同样适用于“三权分立”在资本主义政治生活中所形成的客观社会作用。一位西方学者，就把分权论的这个特点，称作“抵销社会权势的原则”。

第三，形式主义的倾向。在中世纪，国家的形式是不被重视的，“基督教并不评定国家形式的价值”。② 资产阶级的政治思想家，在批判封建神学政治论和中世纪的黑暗政治生活现象时，却走向了另一个极端。他们过度夸大了国家形式的作用，甚至“连激进的革命的政治活动家也不是在国家的实质中寻找祸害的根源，而是在现存的某种国家形式中去寻找，他们要用别种国家形式来代替这种国家形式。”③ 这样，分权论就带上了片面追求和夸大形式的特点。内容和形式是不可割裂的，而夸大其中某一个侧面，就不可避免地会使二者相互背离，而影响对另一个侧面的认识，资产阶级政治哲学对国家本质的“弱智”，除了是有其阶级根源和历史根源以

① 《西方社会结构的演变》四川人民出版社1986年版，第193页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，第127页。

③ 《马克思恩格斯全集》第1卷，第478页。

外；显然，也有其认识论、方法论的原因。马克思主义的国家学说，是反对资产阶级政治哲学的形式主义倾向的。

分权论理论前提的复杂性和分权论本身的复杂性，是一致的。社会契约论是上升时期的资产阶级的进步理论，它用“人造国家”代替了“神造国家”。而性恶论则从来是消极性的，它歪曲了人的本来面目。分权论力图通过分权限制专制现象的出现和泛滥，这是进步的，而分权论的形式主义倾向，特别是某些人企图用资本主义国家的形式来攻击社会主义政治制度的本质，则是消极的、甚至是反动的。对待分权论这样的资产阶级意识形态和分权制这样的资本主义政治制度，我们也应当坚持实事求是的态度：既反对和揭露它们的消极因素，又不全盘否定它们的合理因素。正如毛泽东所指出的那样，“我们对资产阶级民主不能一笔抹杀”①

6-5 资产阶级民主的具体内容

所谓“资产阶级民主”，主要是指它的政治民主，不仅普选制、代议制属于资产阶级民主的范

① 《毛泽东选集》第5卷，第127页。

畴，而且“三权分立”的原则，地方自治的原则、司法独立的原则，都是资产阶级民主的具体内容。

“分权论”和分权制的历史地位是不应当抹煞的。处于上升阶段的资产阶级坚持“分权”原则，对于一国资产阶级摆脱另一国资产阶级的国际束缚，促进一国内部民族经济和社会政治生活的发展与稳定，对于彻底消除封建土地关系，排斥封建势力及其总代表——君主对国家政治生活的干预，及至最终夺取全部政权，对于在促进地方资产阶级政权建设的基础上，通过建立统一的强大的（可能是单一制的，也可能是联邦制的）资产阶级中央政权，以发展国内的资本主义工商业，对于资产阶级政党运用竞选、组阁等和平政治斗争的手段，统一国内的资产阶级政治运动，起了很大的作用。时至今天，在帝国主义和无产阶级革命的时代，分权原则对于资本主义国家的劳动人民反对反动派，争取民主权利，仍是有意义的，当然，这一原则对工人阶级的使命和她的最高利益来说，是远远不够的。（这个问题将在以后陆续谈到。）

“三权分立”的国家形式，作为资本主义社会上层建筑的核心组成部分，归根结蒂是为资产阶级国家的阶级内容和它所赖以存在的经济基础服务的。“资产阶级民主共和国许诺并且宣告政权属于

大多数人，但是只要土地及其它生产资料的私有制存在，它就不能实现这种政权。”①

在绝大多数资本主义国家，国家权力系统确确实实分为三个（甚至更多的）部分，由三部分人分别执掌，而且一部分人只能在其中的一个部门工作。但是，在资产阶级夺取全部政权以后，这三部分人是资产阶级内部的三部分人，而不是分属于不同阶级的三部分人。虽然他们在走上政治舞台之前，有着不同的身份和背景——资本家、律师、农场主、记者、教授、演员、军人，甚至是经过艰苦的斗争从贫困和窘境中走来的，虽然，公正地说，他们中的优秀人物也有为民族和人类的进步、和平和繁荣贡献力量的良好愿望。但人总是在既定的生产方式之下生活的。他们本人所无法选择的时代环境和阶级地位，使得他们都是为资产阶级的利益服务的。不论是在美国，还是在英国，每当政局处于关键时期，总统或首相都要召开所谓私人会议。这已是尽人皆知的常识。总统和首相们每年都要干几件“屈从”于“保守势力”的事情。从国家形式上看，实行委员会制的瑞士是比较民主的，但是，从1919年起由四个政党联合执政的国家是由二十六个家族控

① 《列宁选集》第3卷，第814页。

制的。在这里，也是“富人的民主”。① 因此，把交易所称作“管理国家的真正参谋部”是不过分的。

对“分权”抱有过高的幻想与完全抹煞它的历史地位一样，都是幼稚的。

结构主义者阿尔图塞（Louis Althusser，法国人1918——）曾这样评价分权原则：

“如果我们满意于在权力划分的神秘面罩之下揭示出不同政治势力之间分享的真实作用的话，那么，在我看来，我们有受骗的危险，把表面现象看作是公正的分享。我们已从权力转到了强权，但是，说法真的要改变了吗？决不单单是个平衡和分享的问题。这是我要谴责的最后一个神话……这种澄清本身提出了一个问题，这种分享到底是为了谁的利益？”②

阿尔图塞把“权力划分”理论比作一个应当遭受谴责的神话，是恰当的。资产阶级总是把“三权分立”当作神话来鼓吹。我们认为，“三权分立”不是什么神话，但也不是无稽之谈，而是在特定的历史条件下产生的合乎资本主义历史发展必然性的一

① 参见柳微《瑞士的“直接民主”》，《环球》杂志1981年第3期。

② 转引自（希腊）尼科斯·波朗查斯著《政治权力与社会阶级》叶林等译，中国社会科学出版社，1982年版，第348页。

个政治原则。只是在目前，这个原则还暂时没有完全失去其存在的根据。因此，我们还需要认真地研究它。

第七章

分权论的历史命运

人事莫不有终，我们所谈论的这个国家也将失去它的自由，它是会灭亡的。罗马、拉栖代孟和迦太基都灭亡了。当立法权比行政权更腐化时，国家就要灭亡了。

——孟德斯鸠

7—1 率先发生的转变：从反抗封建专制的武器到捍卫资产阶级专政的工具

分权论曾经有过光辉灿烂的历史。人们曾对分权的理想和分权的制度寄予厚望，期望着它们给人类永远带走令人心惊胆战的专制，带来令人神往的平和的社会政治生活。翻开《政府论》，翻开《论法的精神》，翻开《社会契约》，读一读华盛顿、杰斐逊那一篇篇充满感情的演说，一段段激越

的文字给十八世纪欧美两个大陆的人民以多么巨大的精神鼓舞啊！

孟德斯鸠宣称："这三种权力可能形成一种静止或无为的状态。但是事物必然运动，其势不能裹足不前，因此它们也被迫协调地向前迈进。"①

华盛顿宣称："在我们共和国的公民中间，允许任何种类的贵族、爵士或类似性质的等级存在，都是和我们的宪法的原则矛盾的。"②

后来，林肯也宣称："无论在今天或永远的未来，它（杰斐逊的思想）对于死灰复燃的暴政和压迫的先兆都必定是一种谴责和阻碍。"③

这笔精神遗产永远是宝贵的。因为，这些政治思想的精神呼喊着的是社会前进的正义之声。

分权论的历史进步性，首先表现在它是资产阶级以"阶级分权"的方式对封建专制制度的否定。

马克思指出，"按照系统和等级的分工原则建立"的国家制度，"起源于君主专制的时代"。④分权原则是"新兴资产阶级社会反对封建制度的有力武器"。⑤这个问题，在第二、三章关于洛克、

---

① 北京大学哲学系编译《十八世纪法国哲学》，商务印书馆，1963年版，第47页。

② 《华盛顿文选》，第58页。

③ 转引自《杰斐逊文选》，第9页。

④⑥ 《马克思恩格斯选集》第2卷，第372页。

孟德斯鸠分权学说产生的历史背景的分析中，已经得到了大略地说明。

在资产阶级革命时期，“分权”主要是指阶级分权，即把日常的国家行政活动让给在资产阶级主持制定的宪法的约束下的国王；在议会中设立上议院，给贵族们以一席之地；而掌握实际立法权的下议院和国家的司法权力则由资产阶级自己掌握。马克思、恩格斯是这样总结这段历史的：“在某一国家里，某个时期王权、贵族和资产阶级争夺统治，因而，在那里统治是分享的，那里占统治地位的思想就会是关于分权的学说，人们把分权当作‘永恒的规律’来谈论。”①

但是，随着资产阶级在经济上、政治上的不断强大，“资产阶级已经不再是一个等级，而是一个阶级了，因此它必须在全国范围内而不是在一个地区内组织起来，并且必须使自己通常的利益具有一种普遍的形式。”②（着重号为引者所加）在反封建的斗争中，资产阶级曾经在一定程度上联合过工人阶级和其它劳动群众。在法国大革命中，资产阶级就曾和同属于第三等级的工人、手工业劳动者共同战斗，导演出并肩攻打巴士底监狱等一幕幕壮烈

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第62页。

② 同上书，第69页。

的话剧。但是，当资产阶级独占了国家政权之后，就把无产阶级和劳动群众推到了血泊之中。国家阶级内容的变化，必然导致国家结构和国家形式的变化。在资产阶级取得独家统治地位的情况下，分权原则面临着历史命运的挑战：或者保持“阶级分权”的涵义，从而被资产阶级独家专政的国家所抛弃；或者适应国家阶级力量对比的变化，赋予这个原则以新的涵义，从而适应新的国家阶级内容。欧美资产阶级统治者为分权原则选择了后一种历史命运。从此，“分权”的内涵由“阶级分权”演化为一种“为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工”。这一转变，使分权制度进一步形式化、工具化了。特别是进入帝国主义阶段以后，分权制度已经不再具有任何意义上的“阶级分权”，或“阶层分权”、“行业分权”的特征。第二次世界大战前后，在亚洲、欧洲的一些国家都发生过资产阶级当权者使用阴谋手段，把数量本来就很有限的工人阶级政党的议会议员、政府官员排挤出国家权力系统之外的事件。在第二次世界大战后的四十年中，意大利、法国、西班牙、圣马利诺等国共产党在议会中的席位有所增加，圣马利诺共产党还成为这个欧洲城市国家的执政党，法国共产党最近也有过与密特朗社会党联合执政的短暂经历。这些

胜利成果是无产阶级及其政党艰苦斗争的产物，而不是对“阶级分权”的证明。

在分权论实现了由“阶级分权”向“技术分权”的转变之后，其宗旨和任务也就由调整资产阶级与地主阶级的关系，转变为着重处理国家的阶级职能和社会职能的关系，资产阶级与无产阶级的关系，以及作为单一统治阶级的资产阶级内部各政治、思想势力之间的关系。

国家有它的阶级内容，也有许多复杂的形式和多种职能。国家是一个复杂的矛盾统一体，但它的全部矛盾都是围绕着它的根本矛盾，即它是阶级统治的工具，而又凌驾于社会之上这个关系展开的。

国家是阶级矛盾不可调和的产物。资产阶级的统治地位，使得它对无产阶级的剥削和压迫能够以社会的名义来实施。这个国家对各个阶级不可能是“一视同仁”的。对于资产阶级内部来说，国家是一种民主；而对于无产阶级来说，国家只能是一种专政。国家对哪个阶级实行民主，对哪个阶级实行专政，与哪个阶级“分权”，是表现这个国家本质的根本标志。为了实施对全社会的阶级统治，资产阶级国家和任何国家一样，有一套有组织的暴力机构，如军队、警察、法院、监狱等。这些暴力机构常常被称为“专政工具”。这是问题的一个方面。

国家是一种凌驾于社会之上的力量，是问题的另一个方面。统治阶级建立国家，是为了强迫被统治阶级服从自己的利益，剥夺被统治阶级进行斗争和反抗的手段，而不是为了消灭被统治阶级的所有成员。灭绝了被统治阶级，剥削和压迫也就无法继续下去了。同时，任何暴力统治总要尽量控制在道德所要求的限度以内，在资本主义社会，这一点比以前更明显了。因此，国家就必须既肯定这种不可调和的阶级矛盾，又要使这种尖锐的对立固定下来，使对立双方不至在斗争中把自己和社会消灭掉。在这问题上，资产阶级，特别是经历了两次世界大战和工人阶级无数次有组织斗争的教训的现代资产阶级，比以往的一切剥削阶级都要聪明得多。对阶级冲突的这种控制，是一种凌驾于社会之上的力量。这种力量起着缓和阶级冲突的作用。

把上述两个方面结合起来看，国家就是一种“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量。”①

国家的基本职能是指国家活动的基本方向和最主要方面。它们是由国家的根本矛盾决定的，相应地包括阶级职能和社会职能两个方面。

国家的阶级职能主要是镇压敌对阶级的反抗，

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

实行阶级专政。

任何国家还都有它的社会职能，也就是公共管理方面的职能。国家总要不同程度地干预经济生活，组织公共建设，管理公共交通，兴修水利，兴办学校等社会性事务。进入资本主义时代以来，国家的公共管理职能出现了扩大的趋势。尽管不同性质的国家行使它的公共管理职能的出发点、方式、手段各不相同，但是，“政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”①

实行独家专政的资产阶级依然保留分权制，就有利于他们利用国家社会职能不断扩大的趋势，尽可能以广大群众不那么反感的执行国家职能的方式来掩盖广大群众所厌恶、反对的那种执行国家阶级职能的方式，尽可能以国家权力的普遍约束力的一面来掩盖国家权力的特殊强制性的一面。在分权制下，制定法律的立法机关和执行法律的行政机关是分开着的。这一划分，使得资产阶级可以把本阶级的意志作为社会的意志来推行，“名正言顺”地实施对整个社会的管理。一旦行政机关或行政首长的政策和行为受到公众的谴责，统治阶级反过来又可以以“分权”为借口，把责任推向“制定”法律、“审议”政纲的“民选”立法机关。分权原则还体

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。

现了国家权力所特有的普遍约束力这个特征。国家权力施及于全体居民。国家的宪法、法律均要求国家所辖区域内的全体居民遵守。违反了宪法和法律的社会成员都要依法受到惩罚。在法制比较健全的情况下，统治阶级的成员违法，也要被治罪。弹劾制的出现，就是这种“法律面前人人平等”精神在国家权力系统中的实现。虽然，西方国家享有弹劾权的机关绝少使用这一严厉的手段来惩处犯法的高级行政官员或高级司法人员，因而有人把这种骇人的权力称为“生了锈的大口径手枪”，但是，弹劾权还是有一定威慑力的。某些高级官员在受到议会和舆论界的强烈谴责时，出于对可能遭到弹劾（这是政界最为难堪的事情）的担心、惧怕，因而被迫辞官以平息风波的例子还是有的。美国七十年代发生的“水门事件”，就曾导致理查德·尼克松总统出于对“弹劾的魔鬼”的畏惧而提出辞职。

在处理统治与被统治的关系时，分权的政府体制也起到了以灵活多样的方式对付无产阶级和劳动群众的作用。马克思说：“议会制共和国在它反对革命的斗争中，除采取高压手段而外，还不得不加强政府权力的工具和集中化。一切变革都是使这个机器更加完备，而不是把它毁坏。”① 随着社会的

① 《马克思恩格斯全集》第8卷，第216页。

进步和劳动人民的日益觉醒、知识文化水平的普遍提高，要象上一个世纪那样，仅靠“铁”与“血”进行统治是不行的了，象五十年前那样，仅靠简单的发号施令也是不行的了。由于实行了分权制度，资本主义国家在处理与被统治阶级的关系时，就根据不同的情况动用不同的部门，避免了各个国家机关一齐出动这种极为容易导致被动局面的现象。通常，立法机关，行政机关往往以“和善”的面孔出现；而司法机关、军队、行政机关所属的治安机关则往往作为“高压手段”。立法机关往往通过议员、议员候选人以“联系公众”的方式对群众施加影响；而行政机关则运用自己传统的威望继续以发号施令、制造舆论方式全面干预社会生活。中央国家机关以其总的政策，总的领导，加之雄厚的财力控制全局；而地方政府则利用从中央国家机关“分”来的一部分权力，以其对本地方的熟悉和对地方事物的具体组织，控制国家的各个局部。总之，实行“三权分立”和中央与地方、联邦与各国邦的分权，可以把国家和公民的矛盾，统治阶级和被统治阶级的矛盾化为公民与国家权力的各个部门的矛盾，被统治阶级与统治阶级的个别掌权人物的矛盾，起到转移视线，保全整体的作用。

分权制还比较好地解决了如何处理统治阶级内

部关系的问题。在阶级分权的情况下，资产阶级内部的矛盾并不占显著地位。但是在资产阶级成为唯一的统治者的情况下，它内部的种种矛盾自然就突出了。分权制使这种矛盾的运动有了一个规范。在分权制下，不同的政党和不同的社会集团，可以通过法定程序，经过争斗，达成协议，形成为各个政党、集团都能认可的，符合整个资产阶级利益的政策、政纲和措施。同时，通过普选、任命、推荐、考试及相应的手续，资产阶级能够稳妥地选择本阶级成员中较有才干的人物担任高级职务，保证这部“机器”按照整个资产阶级的意志运转。这样不论执政者如何走马灯式的更换，也不会使统治发生危机，相反，由于这种相互分立、相互制约的存在而使资产阶级的各个政党、集团之间的矛盾得到一定程度的调和，从而有利于巩固统治地位。正如马克思所说，只有在议会共和国的形式之下，资产阶级的各个集团才能“互相结合起来”，“以代替这个阶级中的一个特权集团统治。”①

分权的政治制度同奴隶主民主制、奴隶主专制、封建地主阶级专制的政治制度比较起来，是一种巨大的历史进步。即使在现时代的眼光看来，这种进步对无产阶级仍是有用的。“因为它们使无产

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第690页。

阶级有可能达到现在这样的统一和团结，有可能组成步伐整齐纪律严明的队伍去同资本进行有系统的斗争。”“没有议会制度，没有选举制度，工人阶级就不会有这样的发展。因此，这一切东西在广大群众的眼中具有很大的意义。”①

7-2 一条规律：由重视立法转向重视行政

在第六章，本书提出，在资本主义国家的立法机关、行政机关和司法机关之间，由于两两联盟的可能性的存在，由于三者之中的任何一方都拥有抗拒另一方，乃至另两方的措施，因此，三者之间基本上保持着平衡状态。这种平衡局面的存在，就是资本主义的全部政治历史发展而言的。但是，在不同的历史阶段上，或者在不同的国家，由于具体条件的变化，三权分立与制衡的具体状况是不同的。这种变化主要表现为，在过去两个世纪里，三权交互作用的重心（或称作焦点），经历了一个由立法机关转变为行政机关的过程。立法机关或行政机关的这种突出地位，是对均势、平衡的一种挑战，但又是以均势、平衡的存在为前提的。因此，某一方

① 《列宁选集》第4卷，第55页。

突出地位的存在，是一种均势中的非均势，平衡中的不平衡。如果均势、平衡不复存在，某一方的突出地位也就失去了原有的意义。资本主义国家政治生活这个大系统的发展是以立法机关、行政机关和司法机关三个子系统的协调发展为前提的。就某一个资本主义国家的政治生活而言，一旦这种子系统的一个超出了协调发展的正常轨道，该国家权力系统就遭到了破坏，就须建立新的平衡。概括地说，这种协调发展只能是相对的，并不排除某一方在其它社会条件的制约下，成为三方交互作用中的重心、焦点。

从人们认识活动的角度看，我们是能够辨认出资本主义国家权力系统中这种平衡中的不平衡现象的。资本主义的国家是作为一个统一行使国家权力的一种集中统一体发挥政治作用的。这一集中统一体的形成和维持，是以形成这个统一体的若干组成部分中的某一个部分“统治”和“牵制”其它部分的结果。我们认识的任务，就是透过关于国家权力的多中心、分权、牵制的概念，找出构成资本主义国家权力集中统一体的那个中心环节。正是在这个中心环节的四周，汇集了资本主义政治生活种种复杂的矛盾。对这个问题的认识，有助于我们避免以为资本主义国家权力是纯粹分部门行使的错觉，有

助于我们理解实行分权原则的国家制度，是如何统一地、强有力地为其经济基础服务的。

在三权分立制度出现的早期，资产阶级关注的重点，是国家立法机关。当时，由资产阶级控制的立法机关凌驾于君权之上。资产阶级之所以高度重视立法机关在国家生活中的作用，主要有三个原因：第一，立法机关担负着制定宪法和法律这一关系到国家长远大计的重要使命。为了制定有利于资本主义长期发展的宪法和社会经济政治制度，资产阶级特别需要掌握这一国家权力。第二，立法机关是资本主义国家诸权力机关中专门联系公民的部门。刚刚建立起来的资本主义国家需要广大群众的支持，需要争取“民意”，从而把加强代议机构的建设作为宣传“国家的一切权力属于全体公民”的重要手段。第三，在多数新兴资本主义国家，特别是在那些实行立宪君主制度的国家、由于地主阶级还拥有相当的经济、政治力量，因此，还暂时实行阶级分权，即立法权属于资产阶级，行政权属于国王或贵族势力的代表。因此，为了实现资产阶级对国家的切实领导，它就必然要全力加强立法机关，遏制行政机关。

“议会万能论”就是在这种背景下形成的。据说，一位西方学者说过，“议会能做到这一切：它

只是不能把女人变成男人，把男人变成女人。”宣传“议会万能论”，目的是为了标榜资产阶级民主。但是，“议会万能”的历史不久就结束了。

随着资产阶级政治地位的巩固，他们把对于议会的浓厚兴趣、逐渐转移到了行政部门的身上。这个转变，集中体现了分权论的堕落和资产阶级获取更多政治权力的欲望。

由重视立法机关转向强化行政机关，是资本主义世界政治生活的普遍现象。这个转变是从十九世纪中期开始酝酿，本世纪初开始，于三、四、五十年代，在主要的资本主义国家达到高潮。这个过程目前仍在继续。

1852年，马克思在他的重要政治哲学著作《路易·波拿巴雾月十八日》中，在讽刺和揭露路易·波拿巴仿效他的伯父建立军事独裁，改行帝制这一历史事件时，就敏锐地注意到了行政权有超越立法权的迹象。他指出：统治阶级总是“先使议会权力臻于完备，为的是能够推翻这个权力。现在，当它已达到这一步时，它就会使行政权力臻于完备，使它表现为最纯粹的形式，使它孤立，使它成为和自己对立的唯一对象，以便集中自己的一切破坏力量来反对这个权力。”① 通过强化立法机关，发展资

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第691页。

产阶级的政治力量；资产阶级政治力量的加强，又导致了立法机关地位的衰落。这是资产阶级国家权力系统的重心，由立法机关向行政机关移动的最初过程的机制。

1911年，英国《议会法》的通过，标志着资产阶级国家对其国家权力系统重心转移的法律确认。这个法案是由代表大工业资产阶级利益的自由党提出的。《议会法》主要是用来限制代表贵族势力的上议院的。这个法案规定：内阁提出的财政法案不需要经过上议院的批准；其它法案，如果两年内经下议院会议三次通过，仍能经过国王的“裁决”而成为法律。但是，这个法案也对资产者控制的下议院的权限做了有力的限制。这个法案通过以后，下议院议员的最长任期由七年减为五年；下议院一般每五年改选一次，但可以延长，也可以解散；下议院的解散，由英王根据内阁的“请求”，以命令的方式宣布。这几点变化就意味着，内阁在事实上具有了可以随时解散下议院的权力，尽管内阁只是在局势对自己不利时才使用这个特权。这个法律文件有利于内阁，有损于议会。

1917年，列宁在《国家与革命》一书中，总结了资本主义政治生活中已经发生了的巨大变化，准确地概括了这个历史过程。他指出：

“现在我们来概括地看一看十九世纪末二十世纪初各先进国家的历史。我们可以看到，这里更缓慢地、更多样地、范围更广阔得多地进行着那同一个过程：一方面，在共和制的国家(法国、美国、瑞士)和君主制的国家（英国、一定程度上的德国、意大利及斯堪的那维亚半岛各国）里逐渐形成‘议会权力’，另一方面，瓜分和重新瓜分官吏职位这种‘脏物’的各资产阶级政党和小资产阶级政党，在不改变资产阶级制度基础的情况下为争夺政权进行着斗争，最后，‘行政权力’及其官僚和军事机构日益完备和巩固起来。

毫无疑问，这是一般资本主义国家现代整个进化过程中的共同特征。在1848——1851这三年内，①法国迅速地、鲜明地、集中地表明了整个资本主义世界所固有的那种发展过程。”②（着重号为引者所加）

① 马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》一书中总结了这段历史。——作者注。

② 《列宁选集》第3卷，第197页。

显然，马克思和列宁是把由重视立法权转为重视行政权这个“进化过程”，当做一个规律来阐述的。

在第二次世界大战期间及此后的四十年中，各主要西方国家的行政机关及其首长的权限，如同列宁注意到了的那样，较之以前更加迅速地巩固、加强和膨胀起来。罗斯福总统权力的扩张和“戴高乐宪法”的公布，是这个规律性转变过程中的两个小高潮。

富兰克林·德兰诺·罗斯福(Franklin Delano Roosevelt，1882——1945年）是一位民主党人，1933年第一次当选为美国总统。就任总统之后，罗斯福为了挽救当时严重的经济危机，采取了称之为“新政”（New deal）的施政纲领。“新政”的主要措施有：以大量贷款和津贴挽救工商业；刺激私人投资；借通货膨胀提高物价；削减农业生产以克服农业生产的过剩；举办公共工程以增加就业；对失业者给以最低限度的救济等。这些措施，经过法律程序，先后形成了《紧急银行法令》、《国家产业复兴法》等法案。根据分权原则和联邦宪法赋予的特权，美国最高法院先后于1935年和1936年宣布许多重要的“新政”立法为违宪。但是，出自行政机关的“新政”措施照行不误。司法机关对立法机关、行政机关的制约关系在罗斯福推行“新政”

措施的过程中受到了削弱。由于罗斯福提出的一系列政策对于加强国家资本主义、克服经济危机，对于促进战争环境中美国经济的发展，对于促进美国对外经济、政治势力的进一步扩张，起了重要的作用。罗斯福成为了一位“在十分紧张的时期声望最为崇高的人物”，从而打破了早在华盛顿、杰斐逊时代就已经形成的传统，连续获得了四次总统提名。这样，直到因病逝世，罗斯福任总统达十三年之久。这在美国历史上是仅有的。总统权力的增长，是美国行政机关在国家权力系统中的优势地位的缩影。

法国是一个传统的内阁制国家。由于法兰西第四共和国宪法赋予了立法机关——国民议会以较大的权限，而行政机关——内阁受国民议会的限制较多，所以，立法机关和行政机关之间的矛盾很尖锐，政局长期动荡不安。在1946至1958年的十二年间，法国竟更换了二十二届内阁。随着1958年法兰西第五共和国宪法的通过，国民议会由世界上最强有力的立法机关演变为了虚弱的“三等”议会。在总统内阁混合制政体下，法国总统的地位上升，而国民议会则成为给总统和内阁提出的政策“登记备案”的机构。根据这部宪法，总统有权在“紧急状态”下，解散国民议会，有权超越立法机关将自己提出或赞同的法案和问题提交公民表决，甚至可以

"采取个人决策"等决定性的步骤。①这就使得法国总统及国家行政权不仅在法律上，而且在实际上，都居于国家权力系统中心的位置。法国这次大规模的政体调整，是战后资本主义国家的地位看涨的一个显著标准。

当然，在分权这个总原则的制约之下，中央行政机构及其首长的地位的擢升不可能是漫无边际的。罗斯福1945年病逝之后，美国一些朝野人士就提出过这样的疑问：如果罗斯福能够生活更长时间的话，他有没有可能成为一位终身总统呢？这个疑问的实质，是担心一位终身总统的出现会破坏三权之间、联邦各州之间的分权、均势和平衡的关系，而这种关系的破坏就意味着走向专制。这种长期存在的担心是有道理的。因为，"一个强有力的总统可能通过连续当选使自己成为终身总统，而达到与独裁者相去不远的地位。无论这种可能看起来是多么不真实，人们的这种担忧一直是存在的；并且由于本世纪总统权力的增长，一部分人的这种担忧还有所增加。"②美国联邦宪法原来并没有对于总统任职届数的明确限制。历任总统中最有希望终身任

① 参见（法）德斯坦《法兰西民主》，商务印书馆1980年第113页。

②（英）维尔著《美国政治》，第191页。

职或长期任职的乔治·华盛顿（1789——1797年期间任职）和托马斯·杰斐逊（1801——1809年期间任职）都在任满两届八年之后拒绝参加第三次总统竞选，以提醒公众注意总统任期过长的危险。这种明智的态度固定下来，成为美国总统可以任职两届的传统，并一直坚持到1940年。罗斯福无限期的任职引起了人们对限制总统权力和任期的要求。1947年第八十届美国国会提出了一项宪法修正案——把总统任期限定为两届。这一修正案于1951年获得批准，成为联邦宪法第二十二条修正案。在法国、英国、日本等西方国家，也都对行政机关的活动或最高行政领导人的任期做了一定的限制。

在西方世界，有“石油大王”、“船舶大王”，那么，“政治大王”是什么人呢？“政治大王”就是总统或首相。这是当代西方政治生活中的事实。这一事实向我们提出了一个更有意义的问题：总统和首相为什么会成为西方世界的“政治大王”呢？行政机关为什么能够取代大约一百年前本来属于议会的优势地位呢？

第一，行政机关及其首长是阶级意志、国民感情的“固定号召物”。

在西方国家，行政机关的官员是一支由专业化的政治领导人（选举产生）和永久化的文官（经考

试产生）所组成的队伍。国家统治阶级的愿望，公民对国家活动方向的意愿都要通过时时刻刻工作着的国家行政机关和行政领导人的行为、决策体现出来。美国学者戴伊在《谁掌管美国》一书中指出："今天认为政府机构干涉我们生活中'从生到死'的各个方面的看法是很平常的。……看来政府的职责是无限的，而我们每天都给政府增添任务。"行政机关直接行使国家权力，和全体公民直接打交道。立法机关也和全体公民打交道，但不是直接的，它的一切"良好意志"只能通过行政机关的活动来实现。司法机关是和公民直接打交道，但它主要是和有违法行为或参与诉讼事件的公民发生关系。而行政机关给公民带来的利益或损害都是实际的、直接的、有效的、全面的。因此，"行政领导以一个固定号召物的姿态出现，受到人们思想感情和理论界的有力支持。"①

第二，当代立法机关在国务活动中的无能为力，使得行政机关力量的增长获得了相对便利的条件。

立法机关作为民选的代议机关，应当是得人心的、强有力的。但是，它本身特定的活动方式限制

---

① （美）梅里亚姆《美国政治思想1865—1917》朱曾汶译商务印书馆1984年版第264页。

了自己的壮大和发展。议会是由一批人组成的，讨论和决定议题需要有足够的时间，但议会又不可能天天开会。它的优越性和弱点往往相互抵销了。更为重要的是，议会总是为一个或少数几个大党所控制，而这个（或几个）大党又为少数党魁所把持。民选机关并不能听凭民众的意见。久而久之，早期议会的神秘光环褪色了。与此相比，行动及时，善于作出某种姿态的行政机关和行政领导人则青云直上。

第三，行政机关作为国家意志的执行者，较之其它国家权力机关更富于机动性和集中统一性，是引起统治阶级重视的重要因素。

“时势不利于对活动横加限制，而是有利于权力和领导的高度集中。”① 行政机关是执行阶级意志的部门，治安、国防、外交、财政等机构都在它的集中统辖之下。特别富于机动性。因此，加强对行政机关的领导，有利于统治阶级抓住时机，开展内政外交活动。相反，如果当政者所要处理的大量事务都要一一请示、通过立法机关，就会贻误时机。处理国家关系是近现代政治生活的重要内容，而这方面的事务需要更大的机动性。在国际关系领域，行政机关可以大显身手，立法机关则有诸多不

① 《美国政治思想1865—1917》，第85页。

便。根据美国联邦宪法，宣战权属于国会，但出于时效、保密等原因总统往往越过国会不宣而战。例如，前总统卡特为营救被伊朗方面扣留作为人质的使馆外交官员，采取了较大规模的军事营救行动。这一行动失败后，美国国会就有人指责卡特的决定超过了他的职权范围。但是，卡特声称他并没有宣战。加之国内舆论的同情，国会也就无法拿卡特怎么办。

第四，加强行政机构，有利于国家集中力量，威慑和镇压无产阶级的反抗。

在近现代的西方国家，随着工人阶级政党和工会组织的壮大，无产阶级和广大劳动群众的有组织的反抗和斗争始终不断。采用哄骗、威胁和镇压的方法对待这种反抗活动，是西方国家行政机关的一项突出任务。正如马克思在《法兰西内战》一书中概括的那样，“统治阶级对生产者大众不断进行的十字军讨伐，使它一方面不得不赋予行政机关愈来愈大的权力来镇压反抗，另一方面不得不逐渐剥夺它自己的议会制保垒（国民议会）用以防范行权机关的一切手段。”①总之，“在行政权面前，国民完全放弃了自己的意志。”②

---

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，第373页。

② 《马克思恩格斯全集》第8卷，第214页。

第五，人们对经济生活中的集中领导方式的普遍习惯，是人们把自己的注意力不断转向行政机关的社会心理因素。

在由自由竞争的资本主义走向垄断资本主义的过程中，产生了无数规模巨大的联合企业、公司、公司的联合。这些企业都拥有广大的权力和许多强有力的企业家。这些企业和企业领导人的领导方式是典型的行政管理方式。在资本主义社会，人们不是在这个企业里无条件地服从这个厂长的行政式管理，就是在那个公司里无条件地服从那个经理的行政式管理。长此以往，在阶级矛盾没有激化的条件下，人们形成了一种对行政式的集中领导的无可奈何的“天然”服从心理。由于中央行政机关在国家生活中的集中领导和企业在经济生活的集中管理在方式上的类似、程度上的一致，就使得人们把个人的希望和恐惧、好处和损害、美名和骂名都集中在行政机关，特别是最高行政首长的身上。

总之，在资本主义的政治生活中，由重视立法转向重视行政，是一个真实存在的过程，是一个规律。用民主的观点衡量。这个转变是一个退步。但是，在资本主义的历史条件下，这个转变又是合乎逻辑的，是必然的。因为，只有在国家行政机关这个特定的中心位置上，才能使整个资本主义社会生

活中各种各样难以协调的权力、势力、意见、愿望“屈服”并把它们统一起来，否则，资本主义就不会有今天这样的发展。所以，我们在分析分权体制乃致全部资本主义社会政治制度时，必须对行政权的地位、作用和特点给予特殊的注意。

7-3 资产阶级政党：分权制背后的“一体化向心力量”

本世纪以来，中央行政权明显地僭越于立法权和司法权，以及地方政权机关之上。但是，由于国家权力系统的各个子系统之间，中央和地方之间尚依法具有一定的相互抵御措施，所以，三权之间、中央和地方之间在总体上的平衡关系仍然没有被完全打破。是一种什么样的力量 在 立 法机关、行政机关和司法机关的背后，在中央政权和地方政权之间，控制着这一微妙的局面呢？是资产阶级政党，特别是有资格交替问鼎总统（或首相）宝座的资产阶级大党。它是一种可以把国家权力的各个分支沟通起来的“一体化的向心力量。”①

① 参见陈其人等著《美国两党制剖析》，商务印书馆1984年版，第66页。

政党是近代阶级斗争的产物，它是伴随着资产阶级革命的胜利出现的，代议制度的确立是政党产生和发展的催化剂。英国、美国的主要资产阶级政党（后来产生的工党除外）都是由议会中的不同政治派别发展为全国性政党的。例如，在美国的第一、二届国会上，汉密尔顿主张加强联邦的权力，拥护他的议员们被称为“联邦党人”，杰斐逊主张加强州权，反对联邦政府权力的不合理扩张，拥护他的议员被称为“反联邦党人”，而议员们又把他们的立场带到选民中去，使得选民中也出现了党派性。可见，资产阶级政党从产生的时候起，就和“三权分立”的体制有着密切的关系。

资产阶级政党和分权制政府的内在关系，是由政党的本性决定的。政党不仅仅是“持共同政见的一部分人的团体”或“政府和公民之间的桥梁”，也不是“表达民意的组织”。政党区别于其它社会组织的基本标志就是，政党有代表本阶级利益的政治纲领和政治目标，它们无不把夺取或维持政权作为自己的直接目标。为了实现这样的目标，每个政党都要按照自己的世界观，根据本阶级的利益和本国的国情，制定政治纲领，提出治国方略。资产阶级政党制度，不论是英国、美国的两党制，还是法国的多党制，都是实现资产阶级专政的有效形式。

资产阶级政党可以利用竞选、组阁、议会斗争等机会，用各种手段推行其政治主张，牢固地把握政权的阶级方向。

由于实现“三权分立”，在一些国家还实行中央和地方，或联邦和邦国之间的纵向分权，资本主义的国家权力呈现出无数个大大小小的分支。分权宪法又否定了一个国家机关对另一个国家机关的控制。因此，资产阶级大党就在事实上起着把这些大大小小的分支协调、统一起来的作用。在西方国家，国家权力的依托事实上是政党。因此，一些西方学者提出的“政党在某种意义上就是政府”，“政党是一种超政府的机构”的观点，揭露了三权背后积极活动着的那个庞然大物，因而是客观的、深刻的。

资产阶级政党对分权政府的控制，并不是仅仅用各个权力机关的领导人都是某党党员的简单事实就能充分说明的。这种幕后操纵有着更为深入和广泛的内容。下面，我们分别从资产阶级政党对立法机关、行政机关和司法机关的控制，来说明它是如何充当分权体制的幕后操纵者的。

政党对行政机关的控制

“那些争夺统治权而相继更替的政党，都把这个庞大国家建筑物的夺得视为自己胜利的主要战利

品”。①夺取政权是资产阶级政党活动的主要目标，而控制或影响行政机关是资产阶级政党影响政治生活的主要途径。

行政机关总是控制在政党手里。行政机关的最高首长通常由执政党领袖担任，行政机关各部门的主要负责人也通常是执政党的主要领导成员。比如，在美国的两党制下，“产生总统候选人完全是两大资产阶级政党内的事情。”②根据美国联邦宪法的规定，联邦总统的资格是，在美国出生，并在国内居住十四年以上，年满三十五岁的美国公民。但是，对于绝大多数具备了这个资格的人来说，成为总统不过是一种“抽象的可能性”。只有那些长期在两大政党内部活动，经过长期政治生活的锻炼，并且被垄断资本集团看中的人，成为总统才有了“现实的可能性”。一旦两党分别公布了本党的总统候选人及其竞选伙伴，选民的注意力和选择权实际上就被限制在了这个狭小的范围之内。至于总统的竞选工作，就更是由政党一手操办了。

政党对立法机关的控制

议会历来是西方国家政治生活中的“兵家必争之地”。谁控制了议会，谁就可以把本党的意志上

---

① 《马克思恩格斯全集》第8卷，第216页。

② 《美国两党制剖析》，第41页。

升为法律，就可以决定对聚敛来的财富的再分配。在内阁制国家，获得了议会的多数席位，还意味着获得了执政党的地位。议会内部执政党和在野党、执政党和“影子内阁”、大党和小党之间错综复杂的斗争，是该国政治生活面貌的缩影。

资产阶级政党对议会的控制主要表现为它们的竞选班子对议员选举的包办和议会党团对议会行使立法权、财政权、监督权的操纵。

除了英国等少数立宪君主制国家的参（上）议院议员是任命、世袭或依照某些资格当然担任的以外，多数西方国家的两院议员都是选举产生的。议会选举，是西方国家政治生活中的又一个高潮。议会选举实际上也是各政党的事情，从提名到公布选举结果的所有程序都为政党所控制。另外，对于选举规则的设计，也总是要有利于主要资产阶级政党。比如，在两党制国家，一般采用单人选区制。选区划分较小，每区选一名代表，叫单一选区。在单人选区内，采用多数制，获得相对多数票的一人当选。这样，即使其它政党的候选人的得票率也较高，仍然不能当选。因此，单人选区明显有利于大党。实行多党制的国家，多采用多人选区。选区划分较大，每区选数名代表，叫多人选区。多人选区采用比例代表制，代表席位根据每个政党所得票数

在总票数中的比例来分配。多人选区比例代表制有利于小党“分”得一部分代表席位，使各政党“利益均沾”。

各政党对立法机关的另一个重要控制手段，是建立议会党团。议会党团，是指西方国家某些政党的议员，为了在议会中协调行动，以达到有利于本党控制或影响议会活动的目的而组成的政治集团。议会党团一般由一党组成，也有若干政党联合组成，以某党与某党的“联盟”命名的党团。也有些议员不属于任何议会党团，只是作为同情者依附于某一党团。议会中各政党的领袖担任本议会党团的负责人。多数党的议会党团实际上可以支配议会的立法活动，控制议长和各委员会、各机构负责人的提名和产生。正如戴伊提出的那样，美国两大党的议会党团作为“国会权势集团”，“基本上决定了国会将要做的事情。”①在议会中只占极少数席位的小党议员、无党派议员，几乎处于凑凑热闹、可有可无的配角地位。

政党对司法机关的控制

根据“司法独立”原则，法院的审判只对宪法负责，不受任何团体与个人的干涉。日本国宪法就

---

① （美）托马斯·戴伊著《谁掌管美国——卡特时代》，梅士、王殿辰译，世界知识出版社，1980年版第103页。

明确规定："所有法官依良心独立行使职权，只受本宪法和法律的约束"。为了保障法官的身份和地位，防止他人报复，日本宪法和法律还决定，对于干涉法院独立审判的行政官员可以给予处分。其实，这些为了制止政党和行政机关侵犯"司法独立"原则的措施，在很大程度上是形式性的。即使在分权制下，司法机关也不是"超党派"的。

如前所述，美国联邦最高法院的法官，全部是在参议院的同意之下，由总统任命的。直观上看，法官无须政党来提名。但是，总统和全部一百名参议员都是由两大党控制的，因此，法官必然会有一定的党派背景。日本国最高法院由十五名法官组成，其中一人为院长。日本法律规定：院长由内阁提名，天皇命名；法官由内阁任命，天皇认证。众所周知，日本自从1955年以来，一直是自民党一党执政，而天皇对法官的"命名"和"认证"又不过是徒俱形式而已。日本最高法院法官出任所需要的政党背景也就昭然若揭了。

综上所述，主要资产阶级政党在一一控制了三大国家权力机关的实际活动的基础上，使三方之间的联系得以贯通。由于主要政党的穿针引线，三大国家权力机关的领导人之间通常有着密切的联系。最高行政首长与议会几个大党领袖的交谈内容，常

常就是新政策、新措施的雏型。这就叫做：“由国会、行政机构以及私营工商界的杰出人物组成的联盟决定着在他们有关范围内的大部分政 府政策。”①总之，主要资产阶级政党是 用“以一治 三”的 方式，沟通了立法、行政和司法三大国家权力机关之间的联系，并充当幕后指挥者，有时甚至公开出台。

分立的三权，在这里悄悄汇合。

7-4 小结：实践与理论的显著差距

纵观分权论和分权制的历史与现 实，可 以 发现，实践对理论的不断背离是一个重要的趋势。行政权正逐步僭越于立法机关和司法机关之上，初露冲破三方平衡状态之端倪；资产阶级政党正愈益成为三大国家权力机关幕后的“一体化向心力量”，也违反了分权论的初衷。理论和实践如此背离所形成的一段差距，恰恰是评价分权论和分权制的关键。恩格斯早在上一个世纪的四十年代，就曾深刻地指出，“本身建立在精密确定的法律基础之 上 的 国家，现在正摒弃和摧毁自己的这个基 础。”②分权制

① 《谁掌管美国——卡特时代》第103—104页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷第704页。

背离分权论的过程，在一定意义上讲，就是它开始走向堕落的过程。

分权论提供的处理国家权力系统中各部分关系的方案是理想化的。在资产阶级革命时期，分权的理论和实践还以“阶级分权”的方式基本吻合着。但是，自从杰斐逊等美国思想家的“立体制衡”思想把分权原则推到顶点之后，分权论和分权制都再没有增加什么新的东西。与此相反，随着资产阶级力量的壮大，分权的政府体制中则出现了行政权一技独秀和政党对“三权”的幕后操纵之类的“反分权”现象。

很多西方民主政治思想家曾对分权论和分权制寄予很大的希望。许久以来，人们普遍存在着这样一种观念，即不把国家权力授予不同的部门，就不能实现民主和自由。空想社会主义者圣西门就注意到，人们“过于看重政府的形式，好象整个政治都集中于此，只有实行三权分立，就有万事大吉。”事实上，理想的理论并不一定会导致理想的政治实践。分权制下的“反分权”现实和分权的理论有着明显的差距。这个差距是难以弥补的。

后　记

在我接触过的许多富于智慧、进取精神和正义感的政治箴言中，美国杰出的启蒙思想家托马斯·杰斐逊的一段话给我留下的印象最为深刻：

政治是我的责任，

科学是我的嗜好。

我以为，这个内心独白的深刻之处，在于它为政治和科学架起了联系的桥梁。古往今来，政治，以其特有的魅力吸引了千千万万有志者；同样，在科学的领地上，也有千千万万探索者。但是，值得反省的是，那些以政治和科学为己任的人们，是否把政治工作或政治理论研究当做了一门科学来从事，是否赋予了自己的科学工作以广阔的社会背景。当笔者把拙作交送编委会时，也在扪心自问，自己是否做到了这一点？但愿确实是朝这个方向前进了一小步。

拙作的第一稿，是我大学本科的毕业论文。当时，我正准备参加硕士研究生的入学考试，探究欲受到考试的抑制，匆匆写出了五万多字，取名为《分权论研究纲要》。1986年初，我在《走向未来》丛书编委会几位同志的鼓励下，才把对分权问题的初步研究进行到了今天这个程度。巧合的是，此时的中国，正象《世界经济导报》一篇记者评述指出的那样，政治体制改革正从窃窃私语推向前台。这是一个幸运的巧遇。

在写作中，我得到了许多同志的帮助。我的导师封毓昌副教授给予我全面的指导；我的本科毕业论文指导教师王世锋老师和两位学友蔡拓、魏胤亭同志给我提出了很好的意见；丛书编委会的陈越光、贾新民等同志为成书付出了大量心血；侯波同志作为“第一读者”，不仅向我直率地提出过很多建议，而且承担了两稿的大部分誊抄工作。在此，谨致谢忱。

在写作中，笔者引用或借鉴了学界的一些研究成果，并尽量一一注明了出处，倘有遗漏或不周之处，敬请原谅。

朱光磊

1986年7月31日于旅顺口